

סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 21



סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 21

תקציב המדינה לשנים 2015–2016
לנוכח צורכי המשק לפי המדרד החברתי החדש

עורכים

לאה אחדות מישל סטרבצ'ינסקי אביה ספיבק

כלכלני התוכנית לכלכלה וחברה

במכון ון ליר בירושלים

הכנס נערך בשיתוף קרן הגס זיידל

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים


מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس


**Hanns
Seidel
Stiftung**

Policy Studies
No. 21
The State Budget for 2015–2016
in Light of the Needs Raised by the New Social Index

Editors:
Leah Achdut Michel Strawczynski Avia Spivak

עורכת לשון: רונית טפיירו
מפיקה אחראית: יונה רצון

© תשע"ו – 2016, מכון ון ליר בירושלים
סדר וגרפיקה: נדב שטכמן פולישוק
נדפס בדפוס "גרפית", ירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים הוקמה לנוכח המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה בישראל, לנתח אותם ולהציע דרכי פעולה מעשיות לצמצומם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור להשתתף בשיח הכלכלי-חברתי ולהשפיע על המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל, מתוך התמקדות בשאלות מרכזיות העומדות על סדר היום, בין השאר בתחומי חלוקת ההכנסות, שוק העבודה והכלכלה הציבורית.

משתתפי התוכנית הם כלכלנים מוכרים באקדמיה ובמשק הישראלי וחוקרים ממדעי החברה, ובמסגרתה נכתבים ניירות עמדה ונעשים מחקרים שנעזרים בשיטות כלכליות מקובלות. התוכנית מציגה חלופות מקצועיות למדיניות הכלכלית הנהוגה, בשאיפה לקדם צמיחה בת קיימא המתבססת על טובת כל האזרחים ועל הקטנת האי-שוויון בחברה.

התוכנית מבטאת קול ייחודי בשיח הציבורי בישראל, והיא שואפת לתרום לשינוי התפיסה הרווחת בשאלות כלכלה וחברה בשתי דרכים מרכזיות: הראשונה, פיתוח ראייה ביקורתית המבוססת על הבנה יסודית של תיאוריות ושל מונחים כלכליים המשמשים בשיח הציבורי. השנייה, הספקת כלים להתמודדות עם טיעוניהם של מייצגי התפיסות הכלכליות השמרניות – כלים שאינם מפותחים דיים כיום – מתוך הישענות על נתונים המעובדים בשיטות מקובלות כדי להציגם לפני הציבור, אמצעי התקשורת וקובעי המדיניות. הדבר יאפשר התערבות בזמן אמת בדיון בסוגיות המעסיקות את הציבור והשפעה על תהליך קביעת המדיניות הכלכלית-חברתית.

פרסומי התוכנית

- מחקרי מדיניות
- ניירות עמדה
- מגזין אלקטרוני

פעילות לציבור

- ערבי דיון וימי עיון
- סדנאות ודיוני שולחן עגול בהשתתפות קובעי מדיניות
- כינוסים שנתיים

פרסומי התוכנית לכלכלה וחברה ומידע על פעילותה נמצאים באתר האינטרנט של מכון ון ליר בירושלים, www.vanleer.org.il/economics



תוכן העניינים

תקציר 9

חלק ראשון: המדר החברתי של התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים 11

א. צדק חברתי באיחוד האירופי במבט משווה
דניאל שראד-טישור 11

ב. ישראל לפי מדר הצדק החברתי האירופי
לאה אחדות מישל סטרבצ'נסקי דור טל 29

ג. המדר החברתי של מכון ון ליר בירושלים
לאה אחדות מישל סטרבצ'נסקי דור טל 34

חלק שני: פרוגרסיביות המסים בישראל בעשור האחרון
מישל סטרבצ'נסקי ירון קידר 61

חלק שלישי: הטבות מס לחיסכון לפנסיה – סקירה והצעות
לשינוי מודל ההטבות בעת ההפקדה
לאה אחדות ריטה טרויצקי 75

חלק רביעי: תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016
לאה אחדות מישל סטרבצ'נסקי אביה ספיבק 99

חלק חמישי: פנל – המדיניות הרצויה לשנים הבאות
משתתפים: גב' מירב ארלוזורוב (יו"ר), פרופ' נתן זוסמן, פרופ' אביה ספיבק,
ח"כ רועי פולקמן, ח"כ עאידה תומא סלימאן 121



תקציר

מחקר המדיניות שלפניכם מסכם את הנושאים שנידונו בכנס התקציב השישי של התוכנית לכלכלה וחברה אשר נערך ביוני 2015.* בחלקו הראשון נסקר המצב החברתי בישראל באמצעות מדד חדש שנבנה על ידי התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים. מטרת המדד לשקף את מצבן של השכבות החלשות בישראל בתחומי העוני והאי-שוויון, האזיון בין תעסוקה לפנאי, החינוך, הבריאות והדיר – בהשוואה למדינות ה-OECD. המדד מראה שבכל הנוגע למצב החברתי ישראל ניצבת במקום ה-28 מתוך 34 מדינות ה-OECD, והוא ממחיש את הצורך בטיפול בתחומים אלו – דבר שיכול להיעשות באמצעות הקצאת משאבים במסגרת התקציב.

בחלק השני מתוארות ההתפתחויות בתחום המיסוי, מתוך דגש על השינויים שהתחוללו בעשור האחרון בפרוגרסיביות מערכת המס בישראל. הפחתות המס של שנות האלפיים היטיבו בעיקר עם העשירונים החמישי עד התשיעי, ולוו בירידה ניכרת בפרוגרסיביות של המסים באופן שממקם את ישראל במקום נמוך בדירוג המדינות המפותחות. מצב זה אינו רצוי מבחינה חברתית וכלכלית, וראוי לשקול מעבר הדרגתי למערכת מס פרוגרסיבית יותר.

בחלק השלישי נסקרות הטבות המס הניתנות לחיסכון הפנסיוני בעת ההפקדה לחיסכון. הממצאים מראים שהטבות המס לחיסכון הפנסיוני מיטיבות עם העשירונים הרביעי עד העשירי. היות שבעשירונים אלו רמת החיסכון סבירה, מובאות הצעות קונקרטיות להקטנת הטבות הללו כדי ליצור מקורות תקציביים נוספים לטיפול בנושאים חברתיים.

בחלק הרביעי מנותח תקציב הממשלה לשנים 2015 ו-2016, מתוארת תמונת המצב ערב דיוני התקציב ומובא סיכום ההחלטות שהתקבלו. בחינת התקציב מעידה על אי-התאמה בין כלל ההוצאה שאימצה הממשלה לבין צורכי המשק לפי המדד החברתי. על פי מדד זה נדרשת הקצאת משאבים גדולה הרבה יותר לתחומי ההוצאה האזרחית, ובפרט לחינוך, לבריאות, לדירור ציבורי ולצמצום העוני. אמנם, החלטות הממשלה במסגרת התקציב הדרו-שנתי לשנים 2015 ו-2016 נראות מבטיחות לאחר שנה ארוכה של

* הכנס כולו נגיש לצפייה באינטרנט. ראו <http://tinyurl.com/Vanleer-budg-2015-16>; תודה לגל בן חורין שסייע במסירות באיסוף הנתונים למחקר ובעיבודים הסטטיסטיים.

התעלמות מנושאים אלו עקב הקדמת הבחירות; אך הניתוח מעלה כי אין די בהחלטות שהתקבלו, וכי הן אינן תומכות ביצירת מערכת טיפול לטווח הארוך – כפי שמתחייב לשם השגת תוצאות בנות קיימא, במיוחד בתחום העוני.

המחקר מראה כי נדרש שינוי במודל התקצוב של הממשלה במבט לעתיד, ובעיקר נחוץ להתאים את כלל ההוצאה לצורכי המשק בתחומים האזרחיים, ולהתאים את מדיניות המיסוי למודל המוצע. נושאים אלו ואחרים נידונו בפנל שנעל את הכנס, בהשתתפות פקידים בכירים מהמגזר הציבורי ופוליטיקאים הפועלים בזירה הכלכלית. הפנל מופיע בחלקו החמישי והאחרון של המחקר.

חלק ראשון

המדד החברתי של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

בחלק זה אנו מציגים מדד חברתי חדש לישראל, מתוך השוואה למדד האירופי אשר קיים כבר כמה שנים ומפורסם על ידי קרן ברטלסמן. בפרק א נציג את המדד האירופי על רכיביו ונדרון במצבן היחסי של מדינות אירופה; בפרק ב נבחן את מיקומה של ישראל על פי המדד האירופי – על ידי עדכון האינדיקטורים שמשמשים במדד זה ושיקלולם לכדי מדד מסכם; בפרק ג נציג מדד חדש שמטרתו לשקף את המצב החברתי בישראל. המדד נבנה בעזרת שאלון שמילאו מומחים ישראלים, שבו דורגו האינדיקטורים הרלוונטיים לשיקוף המצב החברתי בישראל לפי משקלם היחסי, לדעת המומחים.

א. צדק חברתי באיחוד האירופי במבט משווה*

דניאל שראד-טישור

מושג הצדק החברתי

צדק חברתי הוא רכיב מרכזי בלגיטימיות וביציבות של כל קהילה פוליטית. אך כיצד מגדירים צדק חברתי? ומהי הדרך הטובה ביותר להשיגו? אלה שאלות המעוררות לא פעם מחלוקת קשה. גבולותיו הרעיוניים של הצדק החברתי משתנים ללא הרף משום שזהו מושג שנוצר מתוך מערכות ערכים תלויות תרבות והיסטוריה. עם זאת, התפיסה המודרנית של צדק חברתי, המוגדרת על פי השאיפה ליצור שוויון הזדמנויות, מספקת לנו אידיאל רעיוני שבכוחו להשיג את הקונסנזוס הדרוש ליצירת כלכלת שוק חברתית בת קיימא. על פי תפיסה זו כינונו

* הפרק תורגם מאנגלית בידי גיא הרלינג.

של צדק חברתי כרוך פחות בפיצוי על תהליכי הדרה, ויותר בהשקעה בתהליכי הכלה. במקום צדק חלוקתי "משווה" או סתם שוויון הזדמנויות פורמלי שבו כללי המשחק וחוקי ההתנהלות חלים בצורה שווה, תפיסת הצדק הזאת מבקשת להבטיח כי כל אדם יקבל הזדמנויות שוות באמת למימוש עצמי, בזכות השקעה ממוקדת בפיתוח יכולותיו האישיות.¹ דרך זו אמורה להעניק לכל אדם, בטווח חירותו האישית, את הכוח לחתור למסלול חיים שקבע לעצמו ולהיות שותף פעיל יותר בחברה שסביבו. תפיסה זו של צדק חברתי גורסת כי הרקע החברתי, כמו השתייכות לקבוצה חברתית או לקבוצת אוכלוסייה מסוימת, אסור שישפיע על ההזדמנויות שיש לאדם בחייו.

ההתמקדות בהזדמנויות למימוש עצמי מאפשרת להתייחס גם ל"שטחים המתים", לתחומים שאינם זוכים להתייחסות לא במסגרת תפיסת הצדק הפרוצדורלי הפשוט, הפורמלי והמוכוון-שוק מזה, ולא במסגרת תפיסת הצדק החלוקתי המפצה מזה. בכך היא מגשרת למעשה בין אידיאולוגיות פוליטיות יריבות. במסגרת תפיסה זו מדיניות של חלוקה מחדש של המשאבים תשמש כלי להשגת צדק חברתי ותיתפס כהשקעה ולא כפיצוי; וחלוקה מחדש של המשאבים בתוך הקהילה תעודר את בני האדם לנצל את ההזדמנויות סביבם. צדק חברתי עשוי אפוא לשמש עיקרון מנחה ליצירת חברה המעודדת השתתפות כלכלית וחברתית. כלכלת שוק חברתית בת קיימא המסוגלת לשלב בין עקרונות יעילות השוק לבין עקרונות הצדק החברתי מחייבת את המדינה לקבל על עצמה תפקיד שחורג מגבולות "שומר הלילה". היא דורשת מדינה חזקה שמנהיגיה מבינים את הצורך בהוגנות חברתית לשם הבטחת ההזדמנויות השוות להשתתפות בחברה.

הגישה: איך מודדים צדק חברתי?

מדד הצדק החברתי המוצג כאן ניזון מן הפרדיגמה שהוצגה לעיל, והוא כולל את התחומים החשובים לפיתוח יכולות אישיות והזדמנויות להשתתפות בחברה.² נוסף על הסוגיה הבסיסית של מניעת עוני, המדד בוחן תחומים כמו מערכת חינוך מכילה, גישה לשוק העבודה, לכידות חברתית ואי-הפליה, בריאות וצדק בין-דורי. המדד מבוסס על נתונים כמותיים ואיכותניים שלוקטו בידי קרן

1 ראו Sen 1993; 2009; Merkel 2001; 2007; Merkel and Giebler 2009, pp. 192–194.

2 השיטות המיושמות כאן למדידת צדק חברתי נגזרו מן השיטות ששימשו את וולפגנג מרקל (Merkel 2001; 2007), ומן הגישות והטיעונים שסיפקו וולפגנג מרקל והייקו גיבלר (Merkel and Giebler 2009). עם זאת, המדד מורכב משישה ממדים ולא משבעה כמו אצל מרקל וגיבלר, וגם תהליך השקלול ומערך האינדיקטורים שונו והורחבו.

ברטלסמן במסגרת פרויקט SGI (Sustainable Governance Indicators).³ סקר SGI מורכב מ-140 אינדיקטורים, והוא מספק השוואה שיטתית בתחום הממשל הבר קיימא ב-41 מדינות החברות ב-OECD ובאיחוד האירופי. לצורך בניית מדד הצדק החברתי, האינדיקטורים של ה-SGI נבחרו בנפרד ושוקללו יחד לאחר הליך בדוק.

מדד הצדק החברתי מורכב מ-27 אינדיקטורים כמותיים ושמונה אינדיקטורים איכותניים, שכל אחד מהם מקושר עם אחד מששת ממדיו של הצדק החברתי. האינדיקטורים הכמותיים מתבססים בעיקר על נתוני היורוסטאט ועל סטטיסטיקת ההכנסות ותנאי החיים של האיחוד האירופי (EU-SILC).⁴ האינדיקטורים האיכותניים משקפים את הערכותיהם של יותר ממאה מומחים שהשיבו לסקר ה-SGI על מצב העניינים במגוון תחומי מדיניות ברחבי ה-OECD והאיחוד האירופי. עבור האינדיקטורים הללו, סולם הדירוג נע בין 1 (הגרוע ביותר) ל-10 (הטוב ביותר). כדי להבטיח תאימות בין האינדיקטורים הכמותיים לאיכותניים, כל הערכים הגולמיים של האינדיקטורים הכמותיים עברו שינויים ליניאריים שהתאימו גם אותם לטווח שבין 1 ל-10.⁵ לפי וולפגנג מרקל והייקו גיבלר (Merkel and Giebler 2009), שלושת הממדים הראשונים – מניעת עוני, הוגנות בחינוך וגישה לשוק העבודה – הם בעלי הערך המוסף הרב ביותר, ולכן ניתן להם משקל רב יותר ביצירת המדד. לצורך השוואה, נוסף על מדד הצדק החברתי המשוקלל נוצר גם דירוג לא משוקלל שהעניק משקל שווה לכל ששת הממדים. הממצאים הנדרגים כאן נגזרו ממדד הצדק החברתי המשוקלל. לוח 1 להלן מציג את הממדים והאינדיקטורים של המדד המשוקלל.

3 השתמשנו במהדורה השלישית של הסקר, שפורסמה באפריל 2014 (ראו Schraad-
Tischler and Kroll 2014). לדוח קודם על כל מדינות ה-OECD ראו Schraad-
Tischler 2011.

4 ראו "The European Union Statistics on Income and Living Conditions" באתר
Eurostat.

5 כדי להבטיח שההשוואה תעמוד במבחן הזמן, אנו משתמשים בשיטת ה-SGI, המייחסת
ערכי מינימום ומקסימום קבועים לכל אינדיקטור. ראו Seelkopf and Schraad-
Tischler 2014.

לוח 1: מדר הצדק החברתי המשוקלל – ממדים ואינדיקטורים

מניעת עוני (משקל משולש) (משקל כפול)	הוגנות בחינוך (משקל כפול)	גישה לשוק העבודה (משקל כפול)	לכידות חברתית ואי-הפליה (משקל רגיל)	בריאות (משקל רגיל)	צדק בין-דורי (משקל רגיל)
■ שיעור האנשים בסיכון לעוני או להדרה חברתית באוכלוסייה הכוללת □ שיעור המתגוררים במשקי בית המתאפיינים בהיקף עבודה נמוך □ שיעור האנשים בסיכון לעוני או להדרה חברתית באוכלוסייה הכוללת / בקרב ילדים / בקרב קשישים □ חסך חומרי קשה באוכלוסייה הכוללת / בקרב ילדים / בקרב קשישים □ דלות הכנסות באוכלוסייה הכוללת / בקרב ילדים / בקרב קשישים	■ מדיניות חינוך (איכותני) ■ רקע חברתי-כלכלי והישגים אקדמיים ■ חינוך טרום-יסודי ■ נשירה מוקדמת מהלימודים	■ שיעור תעסוקה ■ שיעור תעסוקה בגיל מבוגר ■ שיעור תעסוקה בקרב יוצאי מדינות זרות בהשוואה לילידים ■ שיעורי תעסוקה בקרב נשים וגברים ■ אבטלה ■ אבטלה לטווח ארוך ■ אבטלה בקרב צעירים ■ אבטלה בקרב בעלי כישורים נמוכים ■ עובדי קבלן ■ עוני בתוך מעגל העבודה ■ שיעור המועסקים בשכר נמוך	■ מדיניות הכלה חברתית (איכותני) ■ מקדם ג'יני ■ מדיניות אי-הפליה (איכותני) ■ מספר מושבים בפרלמנט, נשים/גברים ■ מדיניות אינטגרציה (איכותני) ■ שיעור חסרי מעש	■ מדיניות בריאות (איכותני) ■ אי-עמידה בצורכי סיוע רפואי (על פי דיווח עצמי) ■ תוחלת חיים בריאה ■ ביצועי מערכת הבריאות ■ נגישות וטווח	■ מדיניות משפחה (איכותני) ■ מדיניות פנסיונית (איכותני) ■ מדיניות סביבתית (איכותני) ■ פליטות גזי חממה ■ אנרגיה מתחדשת ■ הוצאות על מחקר ופיתוח ■ גובה החוב הממשלתי ■ שיעור התלות בגיל הזקנה

סקירה מהירה של הממצאים

ההשוואה בין 28 המדינות החברות באיחוד האירופי מצביעה על הבדלים גדולים במידת יישומה של תפיסת הצדק החברתי בתוך גבולות האיחוד. כפי שמראה תרשים 1 (להלן עמ' 17), ישנם פערים גדולים בין המדינות בכל האמור ביכולותיהן לכוון חברה מכילה באמת: המדינות העשירות בצפון אירופה – שוודיה, פינלנד, דנמרק והולנד – מעניקות את ההזדמנויות הרבות ביותר לכל אדם ואדם להשתתפות חברתית נרחבת, ואילו במדינות אחרות באיחוד יש לעתים מחסור חמור בהזדמנויות כאלה. בשנים האחרונות ישנה מגמה שלילית חזקה מאוד בכל הנוגע לצדק החברתי. הדבר ניכר במיוחד במדינות מוכות המשבר בדרום אירופה – יוון, צרפת ואיטליה, וכן באירלנד ובהונגריה, אך גם בתמונה הכללית: ברוב מדינות האיחוד, מרחב הפעולה וטווח ההשפעה של מדיניות הצדק החברתי פחתו במהלך המשבר הפיננסי שהחל ב־2008. רק שלוש מדינות – פולין, גרמניה ולוקסמבורג – מראות שיפור של ממש לעומת מדד הצדק החברתי של 2008. בהקשר זה ראוי לציין כי המשבר השפיע בצורה שונה על דורות שונים. השוואה שעשינו בין עוני בקרב ילדים לבין עוני בקרב קשישים מראה כי ילדים ובני נוער נפגעו והוחלשו הרבה יותר, ובאופן חסר פרופורציות, עקב ההתפתחויות השליליות של השנים האחרונות.

שלוש הנציגות הסקנדינביות – שוודיה, פינלנד ודנמרק – וגם הולנד, המדורגת רביעית, מקבלות ציונים גבוהים במיוחד במניעת עוני, בגישה לשוק העבודה, ובלכידות חברתית ואי־הפליה. אך אפילו המדינות הללו, המצליחות ביותר באיחוד, מראות חולשה בתחומים אחרים. למשל, גישתם של המהגרים לשוק העבודה במדינות אלו לוקה בחסר. כמו כן, אף על פי ששוודיה ופינלנד עושות כבר שנים רבות מאמצים גדולים להילחם בשיעורים גבוהים יחסית של אבטלה בקרב צעירים, עד כה מאמצים אלו לא נשאו פרי. בשוודיה, על פי הנתונים האחרונים, 23.5% מהצעירים חסרי עבודה, ובפינלנד השיעור הוא 19.9%. גישת הצדק החברתי מחייבת טיפול תקיף יותר בתחומים הללו.

צ'כיה, המצטיינת בתחום מניעת העוני, מדורגת מיד אחרי המובילות, לצד שלוש מדינות הרווחה של אירופה היבשתית – אוסטריה, גרמניה ולוקסמבורג. בגרמניה ניכר השיפור הבולט ביותר בתחום הצדק החברתי בהשוואה למדד של 2008, בראש ובראשונה בזכות ההתפתחות המרשימה בשוק העבודה הגרמני במהלך המשבר, שהשפיעה לחיוב גם על תחום מניעת העוני. עם זאת, אין לאפשר לנתוני התעסוקה המצוינים, ולשיעור האבטלה הנמוך מאוד בקרב צעירים בהשוואה לשאר מדינות האיחוד, להסתיר מעינינו את חסרונותיו של שוק העבודה הגרמני בתחום הצדק החברתי. בשנים האחרונות אפשר להבחין בו יותר ויותר בהופעתו של שוק עבודה דואלי: ניכר גידול בהיקפו של מגזר המועסקים בתנאי העסקה

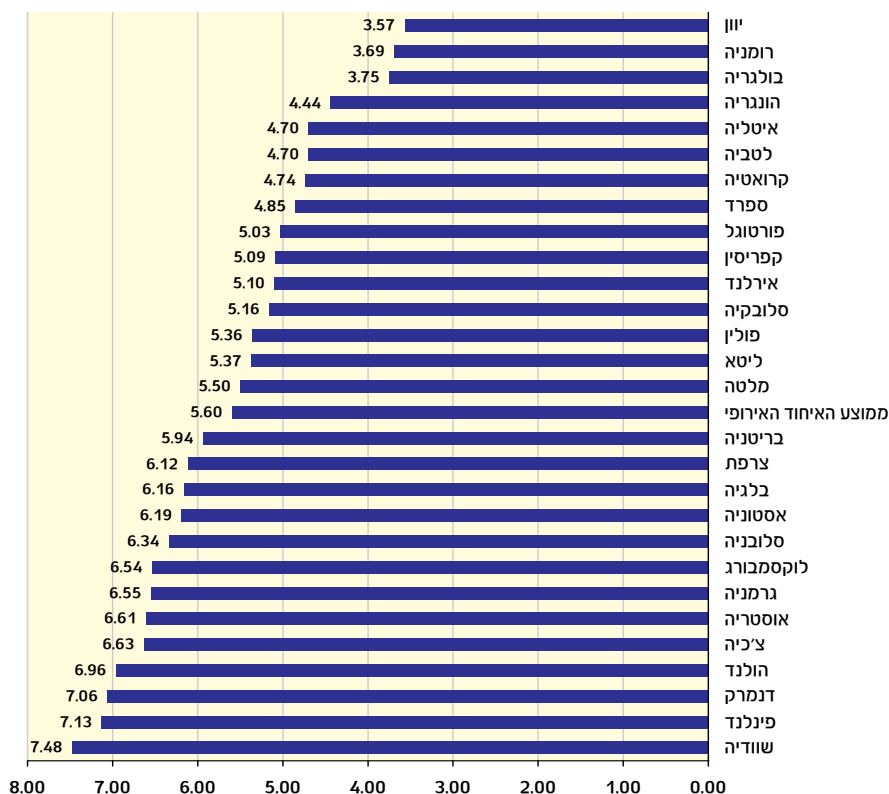
"חריגים" (תעסוקה בשכר נמוך, תעסוקה זמנית) ובחלחול אנכי מועט מאוד ממצב של העסקה בתנאים חריגים להעסקה בתנאים רגילים. זו אחת מבעיות המפתח בגרמניה היום, והיא מחייבת השקעת מאמצים נוספים ברפורמה. נוסף על כך, גרמניה ואוסטריה לוקות בבעיות דומות בתחום החינוך: השפעת הרקע החברתי על הצלחתו האקדמית של התלמיד עדיין גבוהה מדי בשתי המדינות.

לצד צ'כיה, המדורגת ראשונה, עוד שתי מדינות רווחה פוסט-קומוניסטיות – סלובניה (מקום 9) ואסטוניה (מקום 10) – מציגות הישגים גבוהים מהמוצע במדד הכללי, ועוקפות אפילו את חברות האיחוד ה"ותיקות" בלגיה (מקום 11), צרפת (מקום 12) ובריטניה (מקום 13). אסטוניה נמנית עם המדינות המובילות באיחוד במיוחד בתחום הגישה לחינוך והצדק הבין-דורי, ואילו סלובניה מראה תוצאות בינוניות עד טובות בתחומי החינוך, הצדק הבין-דורי ומניעת העוני. בתחום האחרון היא עוקפת אפילו מדינות כמו בריטניה, המדורגת רק במקום ה-15. בריטניה, וכמוה צרפת, מציגות הישגים נמוכים מהמוצע בכל הנוגע להזדמנויות והוגנות לחינוך.

פולין היא מדינה פוסט-קומוניסטית נוספת שהצליחה להראות שיפור משמעותי ביחס למדד הצדק החברתי של 2008, וזינקה אל אמצע הטבלה. את הזינוק הזה יש לתלות בעיקר בהצלחותיה בתחום צמצום העוני וההדרה החברתית, אך המדיניות שנקטו שתי ממשלותיו האחרונות של דונלד טוסק הביאה להתקדמות ראויה לציון בכל תחומי מדד הצדק החברתי.

השליש התחתון של דירוגי הצדק החברתי – למעט סלובקיה (מקום 17), אירלנד (מקום 18) ולטביה (מקום 23) – שייך למדינות דרום אירופה ודרום-מזרח אירופה. במדינות אלו נחשפו ליקויים קשים מאוד ברוב התחומים, ובחלק מהמקרים הליקויים אף החמירו החמרה ניכרת בשנים האחרונות. יוון ניצבת בתחתית הרשימה, עם שיעור אבטלת צעירים של כמעט 60%, גידול מואץ בסיכון לעוני, בעיקר בקרב ילדים ובני נוער, מערכת בריאות שנפגעה קשות ממדיניות של צנע, הפליה כלפי מיעוטים עקב התחזקותם של כוחות פוליטיים רדיקליים, והרעצום של חובות הממשכן את עתידם של הדורות הבאים. כל אלה פגעו בסיכוייהם לעתיד של חלקים נרחבים מן האוכלוסייה, פגיעה שהיא בבחינת איום של ממש על יציבותה הפוליטית והחברתית של המדינה. ההתפתחויות הללו מעידות שהקיצוצים שנעשו בעקבות המשבר אינם חלים בצורה מאוזנת על כל שכבות האוכלוסייה.

תרשים 1: מדד הצדק החברתי 2014 – השוואה בין מדינות האיחוד האירופי



מקור: חישובים עצמאיים.

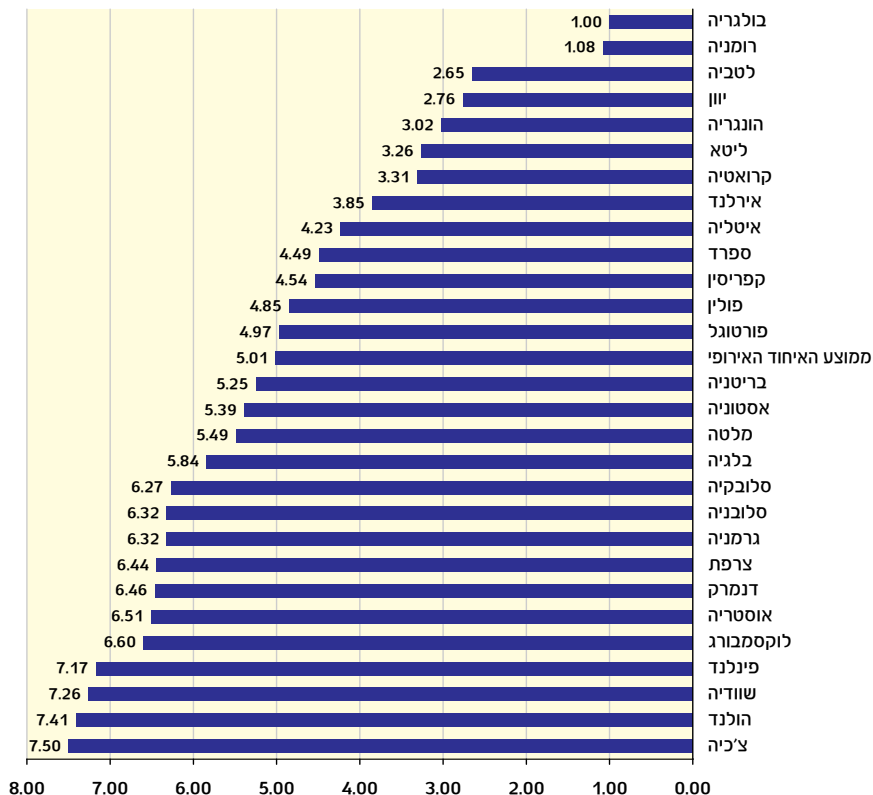
הממצאים הכלליים בששת תחומי המדד מציגים תמונה מעורבת בכל הנוגע לנקודות החוזק והתורפה של כל אחת מחברות האיחוד האירופי, ונעמוד על כך להלן.

1. מניעת עוני

בשנים 2012 ו-2013 כ-25.4% מתושבי האיחוד האירופי נמצאו בסיכון לעוני או להדרה חברתית – עלייה של כ-1.7% בהשוואה ל-2009. השיעור המשולב של ילדים ונוער הנמצאים בסיכון לעוני או להדרה חברתית בכל האיחוד האירופי עלה ל-28%. האיחוד האירופי רחוק אפוא מאוד מן היעדים שהציב לעצמו בתחומים אלו. זהו מצב של אי-צדק שחייב להשתנות, ועל אירופה להתחיל להתמודד עמו ברצינות ולהציב את הטיפול בו גבוה בסולם העדיפויות הפוליטי שלה.

כפי שמראה תרשים 2 להלן, ישנו פער עצום בין מדינות הדרום והדרום-מזרח העניות ובין מדינות הצפון העשירות. במדינות סקנדינביה, העוני הנמדד על בסיס היקף החסך החומרי הקשה (עוני לא כספי) אינו מהווה אתגר חברתי ממשי, אך לעומת זאת כמעט 29% מהרומנים ו-46% מהבולגרים סובלים מחסך חומרי. גם הנתונים הללו גבוהים יותר בקרב ילדים ובני נוער. בשנים האחרונות ניכר גם גידול מהיר בשיעורי העוני בקרב קבוצת הסיכון, במיוחד במדינות מוכות המשבר. אלה הסובלים מחסך חומרי קשה אינם זוכים לתנאים הבסיסיים המאפשרים השתתפות חברתית וחיי עצמאות כלכלית.

תרשים 2: מדר הצדק החברתי – ציון של מדינות האיחוד האירופי בתחום מניעת העוני, 2014

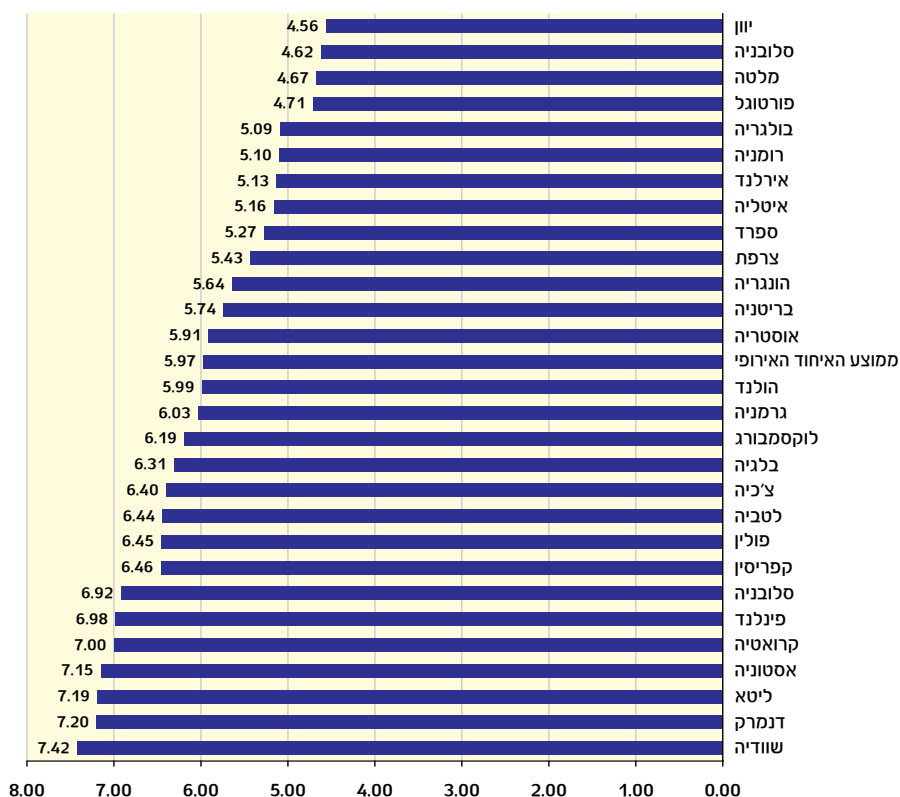


מקור: חישובים עצמאיים.

2. הוגנות בחינוך

מלבד סוגיית מניעת העוני, השאלה אם חברה יכולה להיחשב לצודקת מבחינה חברתית תלויה במידה רבה באופן חלוקתן וארגונן של ההזדמנויות החינוכיות. כפי שמראה תרשים 3 להלן, שוודיה, דנמרק, ליטא, אסטוניה, קרואטיה ופינלנד הן המובילות באיחוד בתחום זה. המדינות שבהן הרקע החברתי משפיע במידה המועטה ביותר על הישגיו האקדמיים של התלמיד הן פינלנד ואסטוניה. כמו כן, שתי המדינות הללו השיגו את הציונים הטובים ביותר במבחן פיזה (PISA) המודד הישגי לימוד.

תרשים 3: מדד הצדק החברתי – ציון של מדינות האיחוד האירופי בתחום ההוגנות בחינוך, 2014



מקור: חישובים עצמאיים.

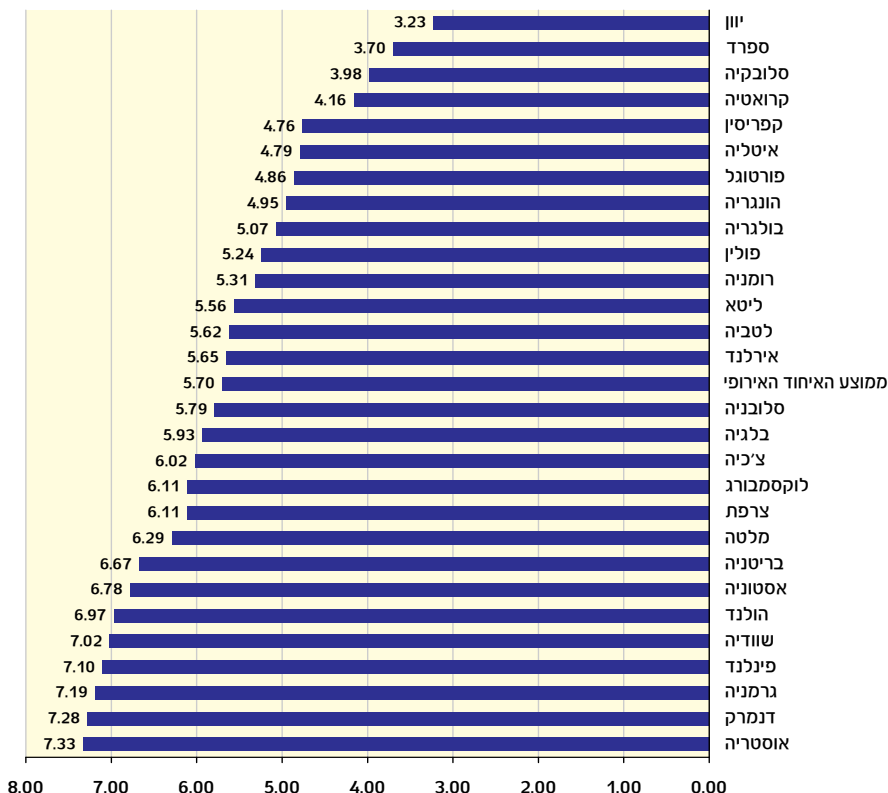
תוצאות אלו מעידות שרמה גבוהה של צדק חברתי ומערכת מתפקדת של בתי ספר ומוסדות הכשרה אינן חייבות להיות יעדים סותרים. בהקשר זה ראוי לציין שממשלת פינלנד, על אף רמתה הגבוהה ממילא של מערכת החינוך שלה והצדק הרב המאפיין אותה, המשיכה לשים דגש מיוחד על מניעת עוני, אי-שוויון והדרה גם בתוכנית החומש החינוכית שלה לשנים 2011–2016.

3. גישה לשוק העבודה

באופן כללי, הזדמנויות הגישה לשוק העבודה הצטמצמו מאוד בזמן המשבר הפיננסי ברוב המדינות החברות באיחוד האירופי. בשנים האחרונות, האיחוד אפילו לא התקרב למטרה המוצהרת של אסטרטגיית "אירופה 2020", המכוונת לשיעור תעסוקה של 75%. למעשה, אפילו בנתון הזה חלה ירידה קלה, מ-66% ב-2008 ל-63.5% ב-2013. בהשוואה כוללת, אוסטריה, דנמרק וגרמניה מציעות את הזדמנויות הגישה הטובות ביותר לשוק העבודה, ואחריהן פינלנד ושוודיה. אף על פי כן, המדינות הסקנדינביות הרגישו היטב את הדי המשבר בשוקי העבודה המקומיים שלהן, והדברים אמורים במיוחד בדנמרק: בתחילת העשור היא שימשה מודל לדיונים על רפורמות בשוקי העבודה במדינות אחרות בזכות מודל ה"פְּלֶקְסִיקוֹרִיטִי" (שילוב בין גמישות לביטחון) שלה, אך מאז 2008 היא אולצה להשלים עם גידול ניכר באבטלה, מ-3.5% ל-7.2%. לעומת זאת, גרמניה, שהצליחה לקרוא תיגר על המגמה הכללית באיחוד ולהציג שיפורים ניכרים, נתפסת יותר ויותר בעיני חברות אחרות באיחוד כמודל לרפורמות במדיניות שוק העבודה. הדבר נובע גם ממערכת ההכשרה המקצועית הדואלית של גרמניה, שאולי יש לה חלק בהצלחה הכלכלית היחסית שלה.

מצב הצדק הבעייתי בשוק העבודה בכל רחבי האיחוד האירופי מתבטא במיוחד בחלוקת הזדמנויות לא שוויונית, שפוגעת בעיקר בקבוצות הסיכון. האבטלה בקרב צעירים ובקרב בעלי כישורים נמוכים, למשל, היא בעיה עצומה לא רק במדינות מוכות המשבר של דרום אירופה אלא גם במדינות כמו סלובקיה ואירלנד. במדינות אלו המצב אף החמיר לכדי שיעור גבוה מאוד של אבטלה ארוכת טווח. הדבר מדאיג במיוחד לנוכח העובדה שאבטלה ארוכת טווח היא אחד מגורמי הסיכון הגדולים ביותר לעוני ולהדרה חברתית. גם הנטייה המורגשת כמעט בכל המדינות לעבר שוק עבודה דואלי מעוררת חשש. במקרים מסוימים ניכרת עלייה חדה בהיקף צורות ההעסקה החריגות, בשילוב חלחול אנכי דל מאוד. בספרד ובקפריסין, למשל, יותר מ-90% מהעובדים בהסכמי העסקה זמניים נמצאים במצב זה בניגוד לרצונם. תרשים 4 להלן מציג את ציון של מדינות האיחוד האירופי במדד הצדק החברתי בתחום הגישה לשוק העבודה בשנת 2014.

תרשים 4: מדד הצדק החברתי – ציון של מדינות האיחוד האירופי בתחום הגישה לשוק העבודה, 2014



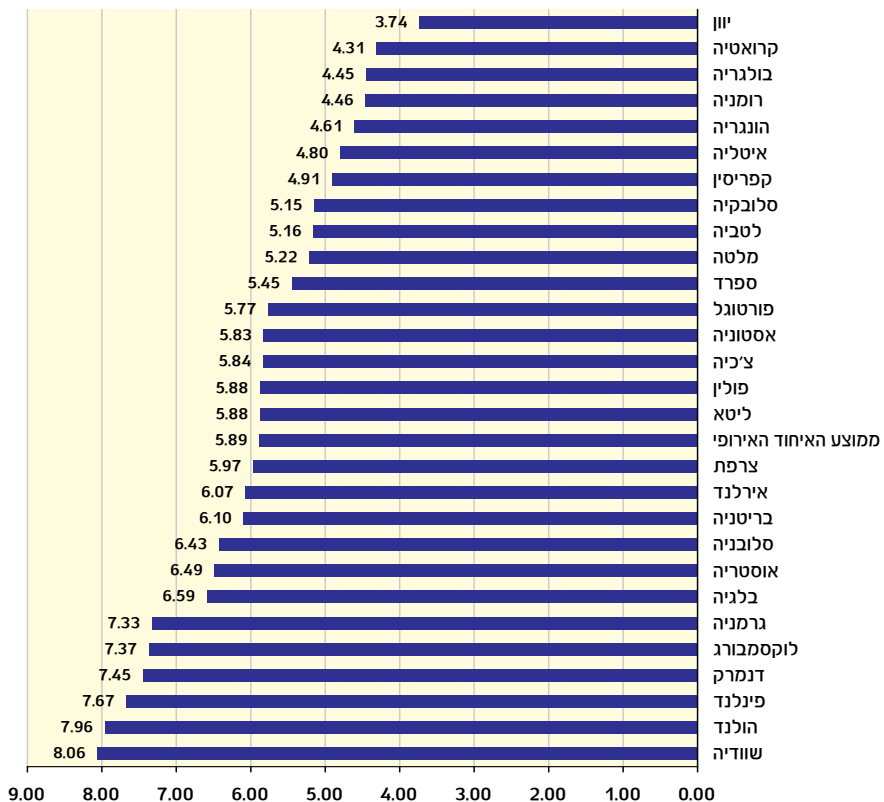
מקור: חישובים עצמאיים.

4. לכידות חברתית ואי־הפליה

מדד זה של הצדק החברתי בוחן את מידת ההצלחה במאבק בקיטוב חברתי, בהדרה ובהפליה כלפי קבוצות מוגדרות. כפי שמראה תרשים 5 להלן, שוודיה, הולנד, פינלנד, דנמרק, לוקסמבורג וגרמניה הן המצטיינות בקטגוריה זו. החברות הנורדיות, שהן עדיין שוויוניות יחסית, מצליחות לחסום את הנטיות להפליה ולקיטוב במידה רבה של הצלחה. עם זאת, אפילו במדינות קטנות והומוגניות אלו נרשמת עלייה בקיטוב בשכר (למעט בפינלנד); יתרה מזו, אנשים ממוצא זר זוכים להיצע מצומצם יותר של הזדמנויות תעסוקתיות ואקדמיות בהשוואה לילידים ולאנשים חסרי

רקע של הגירה. זו הסיבה לכך שהמדינות הנורדיות אינן מובילות בתחום מדיניות האינטגרציה. כמו כן, אף שכל המדינות באיחוד האירופי מתמודדות עם אתגר שוויון ההזדמנויות – שיתוף חברתי שוויוני של אנשים עם רקע של הגירה – כמה מהן מראות נטייה בולטת להפליה של מיעוטים ספציפיים, ומיעוטים אלו אינם זוכים לשוויון הזדמנויות שיאפשר להם מימוש עצמי. הקורבנות העיקריים בהקשר זה הם בני רומה (צוענים) – הללו נתונים להגבלות קשות ולהפליה בוטה בהונגריה, ברומניה, בבלגיה, בסלובקיה ובמדינות אחרות.

תרשים 5: מדר הצדק החברתי – ציון של מדינות האיחוד האירופי בתחום הלכידות החברתית והאי-הפליה, 2014

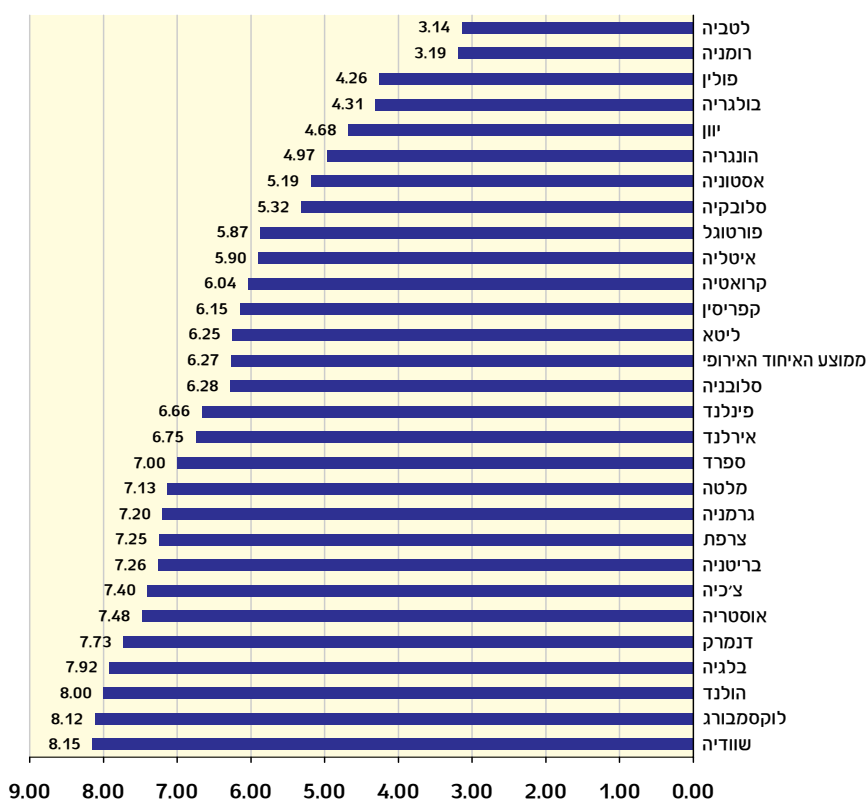


מקור: חישובים עצמאיים.

5. בריאות

בכל ניסיון למדוד צדק חברתי, יש להתייחס גם לשאלת קיומה של מדיניות הכלה מרבית בכל הנוגע לגישה לשירותי בריאות איכותיים. בריאות לקויה עלולה לפגוע קשות בהשתתפות החברתית. כפי שמראה תרשים 6 להלן, המצטיינות בהקשר זה הן שוודיה, לוקסמבורג, הולנד ובלגיה, ואילו רומניה ולטביה הן הגרועות ביותר.

תרשים 6: מדד הצדק החברתי – ציון של מדינות האיחוד האירופי בתחום הבריאות, 2014



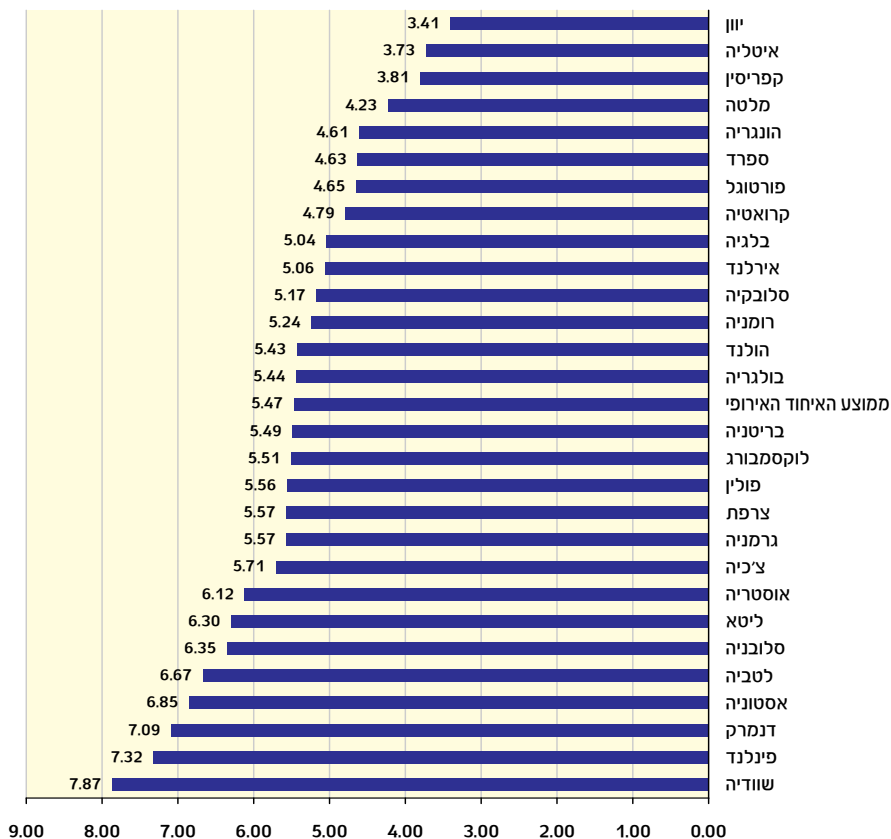
מקור: חישובים עצמאיים.

מערכת הבריאות ברומניה, למשל, לוקה בהיעדר סבסוד קשה, ולכן צצות בה תופעות נרחבות של שחיתות ושל טיפול לא שוויוני. גם ביוון התפתחו בעיות דומות. צעדי הצנע הנוקשים שננקטו שם הובילו לקיצוצים חדים במערכת הבריאות. נוסף על כך, בשל הגידול בשיעורי העוני, יוונים רבים כבר אינם יכולים להרשות לעצמם טיפולים חיוניים.

6. צדק בין־דורי

צדק חברתי כרוך במידה רבה בהענקת הזדמנויות השתתפות לצעירים לעומת המבוגרים. הדורות הנוכחיים אינם צריכים לחיות על חשבון הדורות הבאים, ויש להימנע מלהעביר לדורות הבאים את הנטל ואת ההשלכות השליליות בתחומי הכלכלה, החברה והסביבה. כפי שמראה תרשים 7 להלן, שוודיה, פינלנד, דנמרק ואסטוניה מובילות באופן מובהק בבחינה כוללת של ממד זה. למרות לחצים דמוגרפיים לא קלים, המדינות הללו מצליחות להשקיע יותר מכל שאר המדינות במתן הזדמנויות לצעירים ולמשפחות. אלו גם המדינות שהישגיהן גבוהים יותר בכל הנוגע לסביבה ולקיימות פיסקלית, וכן להשקעה במחקר ובפיתוח. לפיכך, מדינות אלו הן בעלות הסיכוי הגבוה ביותר לעמוד בדרישותיה המורכבות והרב־ממדיות של מדיניות הצדק הבין־דורי. הביצועים הדלים ביותר בתחום הצדק הבין־דורי שייכים לאיטליה וליוון, שתי מדינות "זקנות" מבחינה דמוגרפית השקועות במשבר חובות עמוק.

תרשים 7: מדד הצדק החברתי – ציון של מדינות האיחוד האירופי בתחום הצדק הבין-דורי, 2014



מקור: חישובים עצמאיים.

מסקנות ודיון

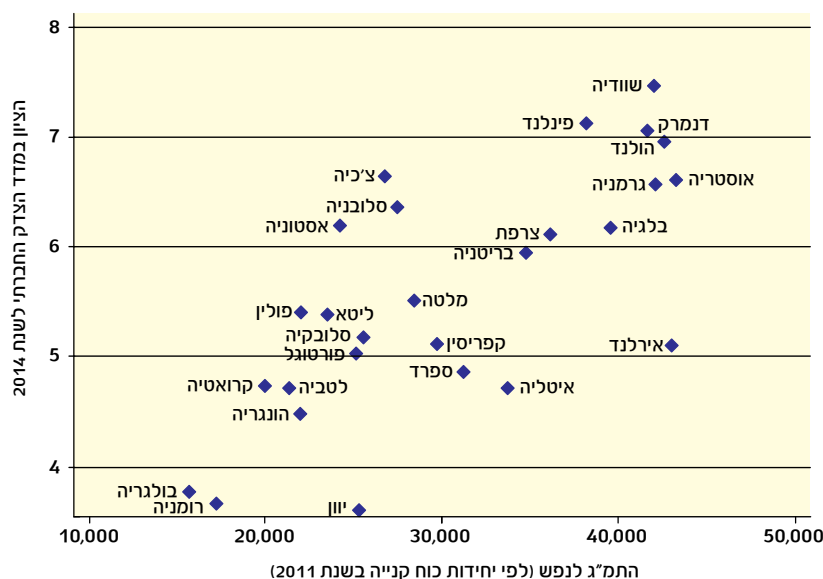
הממצאים מראים שמדיניות הצנע הנוקשה שננקטה במהלך המשבר הכלכלי העולמי שהחל ב־2008, והרפורמות המבניות שנועדו להביא לריסון כלכלי ותקציבי, פגעו בצדק החברתי ברוב מדינות האיחוד האירופי. אמנם במדינות רבות ישנם ניצנים של התאוששות, וניכרת אופטימיות זהירה הנובעת מן האמונה שהמהלומות הכלכליות הקשות ביותר כבר ניחתו, אך לא מעט תחומים שבהם שורר אי־צדק

חברתי אינם זוכים להתייחסות, ואין מסתמן בהם שיפור באופן. אדרבה, במדינות רבות מערכי הביטחון הסוציאלי נפגעו קשות בעקבות צעדי הצנע, ועמם נפגעה גם היכולת להשקיע בתחומי מדיניות חיוניים למען העתיד, כמו חינוך ומחקר ופיתוח. בדרום אירופה בעיקר, האבטלה בקרב צעירים מטפסת לשיעורים חסרי תקדים. גם הסיכון לעוני גדל בעקבות המשבר, במיוחד בקרב הדורות הצעירים יותר. העוני בקרב קשישים, לעומת זאת, אף פחת בשנים האחרונות – כך עולה מסקירה מקיפה של האיחוד כולו.

הפער בין ההזדמנויות להשתתפות חברתית במדינות העשירות-עדיין של צפון אירופה ובין הזדמנויות אלו במדינות מוכות המשבר בדרום היבשת גדל אפוא גידול של ממש. זהו מצב נפיץ מאוד המסכן את הלכידות ואת היציבות החברתית של האיחוד האירופי כולו. אם הפער יישמר או אף יחריף, יעמוד בסכנה המשך קיומו של מפעל האינטגרציה האירופי כולו. אשר על כן, הפתרון לבעיה זו אינו טמון במישור הלאומי בלבד. אמנם, מי שנדרש לנווט בהצלחה בין סדרי העדיפויות המתנגשים בתהליך החיוני של ריסון תקציבי, לבין ההשקעות החיוניות בתחומי מדיניות מכריעים למען העתיד, הן בעיקר ממשלותיהן של המדינות החברות באיחוד. אך שטף האירועים ברחבי אירופה מחייב פעולה גם ברמה הכלל-יבשתית. לשם כך נדרשת מודעות כלל-אירופית לבעיות האי-שוויון בתוך האיחוד האירופי, אשר הולכות וצומחות לבלי יכולת להכיל. האסטרטגיה החברתית-כלכלית של האיחוד האירופי חייבת להתמקד לא רק בריסון תקציבי ובהסדרת משבר החוב, אלא גם במאבק באי-צדק חברתי בתוך האיחוד. זו חייבת להיות אסטרטגיה עקבית ומשולבת, לא רק למען הקדמה הכלכלית אלא גם למען הצדק החברתי.

בהקשר זה חשוב לבחון את הקשר בין צדק חברתי ובין ההישגים הכלכליים: האם מדינות בעלות חוסן כלכלי מתאפיינות בצדק חברתי רב יותר? כפי שמראה תרשים 8 להלן, חוזק כלכלי איננו מיתרגם אוטומטית לכדי צדק חברתי רב יותר. אמנם יש קשר חיובי בין ההישגים הכלכליים לבין הציון במדד הצדק החברתי: מדינות שרמת ההישגים הכלכליים שלהן גבוהה יותר הן בממוצע צודקות יותר מבחינה חברתית. עם זאת, מבט מקרוב חושף הבדלים מעניינים בין יכולתן של מדינות שונות לאפשר לאזרחיהן ליהנות מהשגשוג. אפשר לראות זאת, למשל, בהשוואה בין צ'כיה, סלובניה ואסטוניה מזה, לבין פורטוגל, ספרד, יוון, איטליה ואירלנד מזה.

תרשים 8: צדק חברתי והישגים כלכליים – הציון במדד הצדק החברתי לעומת התמ"ג לנפש (מותאם ליחידות כוח קנייה בשנת 2011)



מקור: הבנק העולמי, אינדיקטורים להתפתחות עולמית, <http://data.worldbank.org/products/wdi>

צ'כיה (מקום 5), סלובניה (9) ואסטוניה (10) מוכיחות כי אף שהשיגיהן הכלכליים ממוצעים בלבד, הן מסוגלות להשיג רמה גבוהה יחסית של צדק חברתי. הישגיה הטובים של אסטוניה נגזרים בראש ובראשונה מן ההוגנות בחינוך והצדק הבין-דורי, ואילו צ'כיה מצטיינת במניעת עוני. לעומת זאת, התמ"ג לנפש של פורטוגל, יוון, ספרד ואיטליה גבוה יחסית, אך הישגיהן בתחום הצדק החברתי דלים. כך גם אירלנד: למרות התמ"ג הגבוה שלה לנפש, היא מדורגת מתחת לממוצע במדד הצדק החברתי. מדינות כמו צ'כיה, סלובניה ואסטוניה ממחישות אפוא את התפקיד המכריע שיש למדיניות החברתית בהשגת צדק חברתי.

חשוב מאוד להבין שישנו קשר הדוק בין השאיפה לצדק חברתי לבין שגשוג והישגים כלכליים, ואין לראות בהם יעדים סותרים באופן שהאחד יבוא בהכרח על חשבון האחר. אדרבה, השקעה בהזדמנויות להשתתפות חברתית – במיוחד בתחום החינוך – היא המעשה הנכון לא רק מסיבות של צדק חברתי; היא חיונית גם לצורך צמיחה כלכלית ולמען שמירה על פוטנציאל החדשנות של המדינה והגדלתו. לפיכך, יצירת שוויון הזדמנויות להשתתפות חברתית היא גם חובה אתית ונורמטיבית עבור

כל המדינות החברות באיחוד האירופי, בשם הסולידריות החברתית והאחריות ההדדית, וגם חיונית לקיימותה של החברה עצמה. היעדר הזדמנויות להשתתפות בתחומים כמו חינוך, תעסוקה ובריאות הוא סכנה כלכלית, וכמוהו גם ההדרה החברתית שעשויה להיגזר ממנו. הכשלים הנצפים במדיניות החברתית, לצד קוצר הראות וחוסר שיקול הדעת המתבטאים במדיניות הריסון הפיסקלי, עלולים לגבות מחיר כבד בעתיד; השקעה יזומה וממוקדת בהשתתפות חברתית עדיפה עשרת מונים מן המאמץ לפצות בדיעבד על ההדרה החברתית ולתקן אותה.

רשימת המקורות

- Merkel, Wolfgang, 2001. "Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus," *Berliner Journal für Soziologie* 2, pp. 135–157.
- , 2007. "Soziale Gerechtigkeit im OECD-Vergleich," in Stefan Empter and Robert B. Vehrkamp (eds.), *Soziale Gerechtigkeit: eine Bestandsaufnahme*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, pp. 233–257.
- Merkel, Wolfgang, and Heiko Giebler, 2009. "Measuring Social Justice and Sustainable Governance in the OECD," in Bertelsmann Stiftung (ed.), *Sustainable Governance Indicators 2009: Policy Performance and Executive Capacity in the OECD*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, pp. 187–215.
- Schraad-Tischler, Daniel, 2011. *Social Justice in the OECD — How Do the Member States Compare? Sustainable Governance Indicators 2011*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Schraad-Tischler, Daniel, and Christian Kroll, 2014. *Social Justice in the EU — A Cross-National Comparison: Social Inclusion Monitor Europe (SIM) — Index Report, 2014*, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/33_SGI/BST_Studie_EU_Social_Justice_Index_2014.pdf
- Seelkopf, Laura, and Daniel Schraad-Tischler, 2014. *Concept and Methodology: Sustainable Governance Indicators 2014*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Sen, Amartya, 1993. "Capability and Well-Being," in Amartya Sen and Martha Nussbaum (eds.), *The Quality of Life* (WIDER Studies in Development Economics), Cambridge, Mass.: Harvard University Press, pp. 30–53.
- , 2009. *The Idea of Justice*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

ב. ישראל לפי מדד הצדק החברתי האירופי **לאה אחדות מישל סטרבצ'ינסקי דור טל**

ישראל בראי מדד ה-SGI

מדד הצדק החברתי המתואר בפרק הקודם, שהרכיבו דניאל שראד-טישליר וכריסטיאן קרול במסגרת פרויקט SGI (Schraad-Tischler and Kroll 2014), משווה בין מדינות האיחוד האירופי. בפרק זה יוצג אומדן למדד ה-SGI משמרתו לבחון את מצבה של ישראל באותם ממדים. היות שמדד זה מכיל גם משתנים שאינם זמינים למדינות שאינן חברות באיחוד, קשה לאמוד לפיו את ישראל. עם זאת, בשנת 2011 פרסם ה-SGI מחקר המשווה את מצבן של מדינות ה-OECD על בסיס מדד הבנוי מאותם שישה ממדים (Schraad-Tischler 2011). מדד זה מורכב בעיקר ממשתנים הזמינים במסד הנתונים של ארגון ה-OECD, כדי לאפשר השוואה בין מדינות הארגון, והם אינם חופפים את המשתנים במדד של האיחוד האירופי. המשתנים במדד ה-OECD מאפשרים השוואה לישראל.

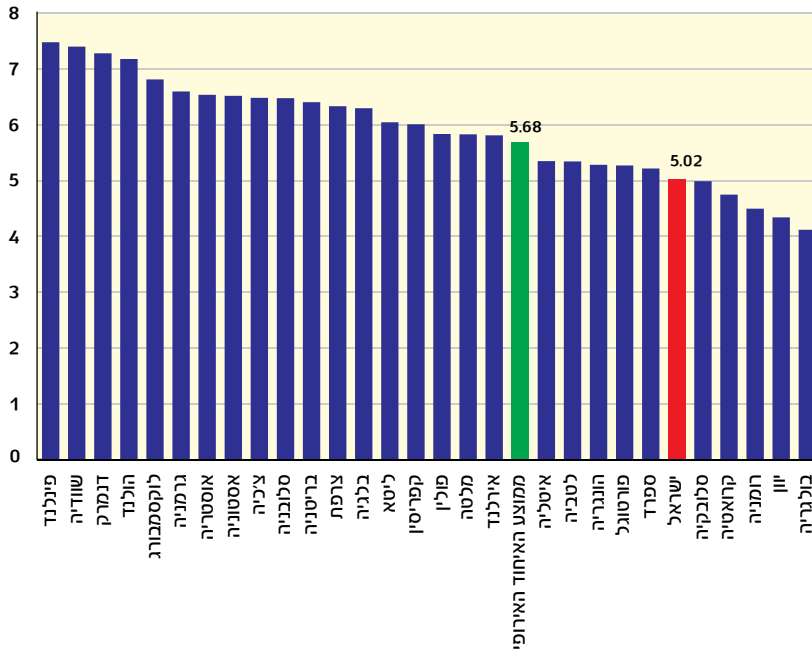
מאחר שישראל הצטרפה לארגון זמן קצר לפני פרסום המחקר, היא אינה מופיעה בו. לכן, כדי לבחון את מצבה של ישראל לאור מדד זה יש לבצע שחזור שלו. השחזור, המוצג מטה, משווה את מצבה של ישראל למדינות אירופה החברות ב-OECD. מתודולוגיית בניית המדד המשוחזר זהה לזו ששימשה במדד ה-OECD, מלבד שינוי באחד האינדיקטורים.* כלל האינדיקטורים האיכותניים ומרבית האינדיקטורים הכמותיים שעל בסיסם בוצע השחזור נלקחו מאתר ה-SGI. לצורך בניית אינדיקטורים אחדים השתמשנו במאגרי הנתונים של ה-OECD.

תוצאות שחזור המדד

במחקר המקורי מדד הצדק החברתי מוצג בשתי תצורות. בתצורה הראשונה ניתן משקל משולש לממד מניעת העוני ומשקל כפול לממדי החינוך ושוק העבודה (ראו לוח 1, לעיל עמ' 14), ואילו בתצורה השנייה מקבלים ששת הממדים משקל שווה. התצורה השנייה מוצגת במחקר המקורי לצורכי השוואה בלבד, ואילו ניתוח המדד מבוסס על התצורה הראשונה. תרשים 1 להלן מציג את תוצאות מדד הצדק החברתי המשוחזר לפי התצורה הראשונה.

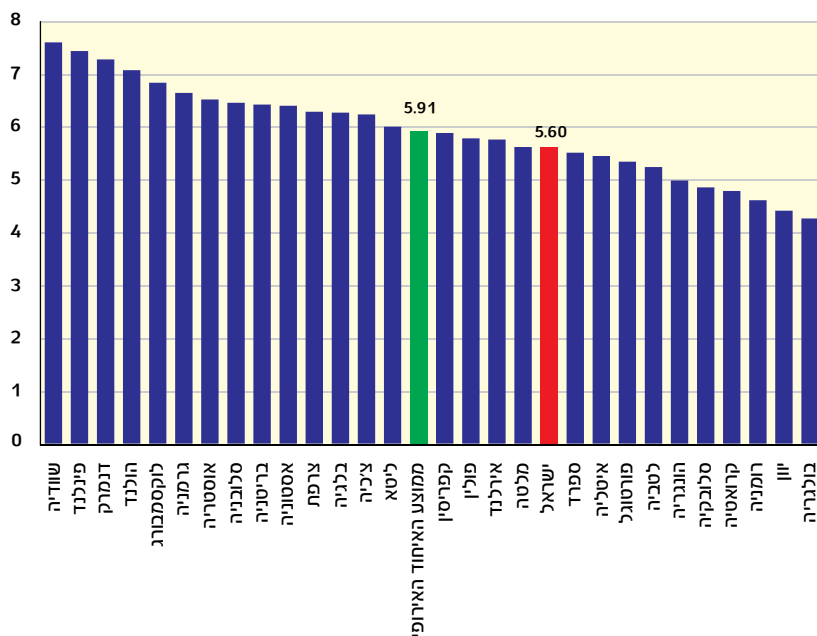
* עקב פער בנתונים הזמינים, בממד הלכידות החברתית הוחלף האינדיקטור "פער השכר המגדרי" באינדיקטור "יחס בין נשים לגברים בפרלמנט".

תרשים 1: שחזור מדד הצדק החברתי של ה-SGI לפי התצורה הראשונה



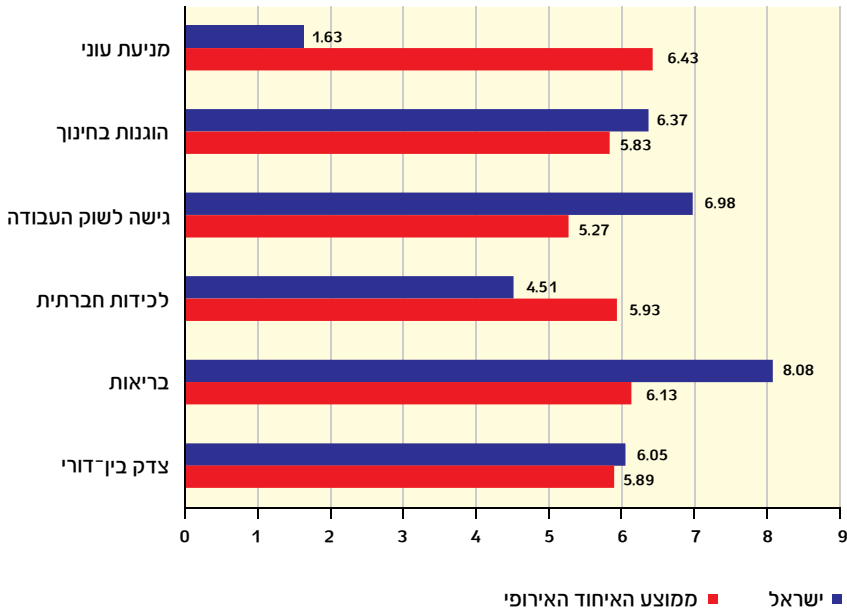
כפי שמראה התרשים, מצבה של ישראל בראי מדד זה אינו מעודד כלשון המעטה. מ-29 המדינות המופיעות בשחזור, ישראל מדורגת במקום ה-24. היא מקדימה רק את יוון השרויה במשבר, וכמה מדינות מזרח-אירופיות, בהן בולגריה ורומניה. כאשר בוחנים את תוצאות המדד לפי התצורה השנייה, שבה ניתנים משקולות שווים לכל הממדים, התמונה משתפרת מעט. בתצורה זו ישראל מדורגת במקום ה-19 מתוך 29 המדינות, מעל איטליה, ספרד, פורטוגל, הונגריה ולטביה. לפי תצורה זו הפער בין ציונה של ישראל לציון הממוצע במדינות הארגון מצטמק בכ-50%, מ-0.65 נקודות מדד ל-0.3 נקודות מדד. תרשים 2 להלן מציג את תוצאות מדד הצדק החברתי של ה-SGI לפי התצורה השנייה.

תרשים 2: שחזור מדד הצדק החברתי של ה-SGI לפי התצורה השנייה



ההבדל בתוצאות לפי שתי התצורות אינו מאפיין את כלל המדינות. אדרבה, מרבית המדינות שומרות על מיקומן היחסי, לעתים בשינויים מזעריים. ההבדל בציון שמקבלת ישראל במעבר בין המדרים, כ-0.57 נקודות, הוא הגדול ביותר בכל המדינות, פי 5 מהשינוי הממוצע בערך מוחלט. הפער בין המדרים נעוץ בשונות הרבה המאפיינת את ציוניה של ישראל בששת הממדים המרכיבים את מדד הצדק החברתי, כפי שנראה להלן בתרשים 3.

תרשים 3: שחזור מדד הצדק החברתי של ה-SGI לפי תחומים – ישראל לעומת ממוצע האיחוד האירופי



כפי שמראה התרשים, בכמה מהממדים ציונה של ישראל גבוה מממוצע האיחוד האירופי (בעיקר ממדי הבריאות ושוק העבודה), ואולם הדבר מתגמד אל מול ציונה הנמוך של ישראל בממד מניעת העוני, 1.63 נקודות מדד בלבד, לעומת ממוצע האיחוד (6.43). ציונה של ישראל בממד זה, הממקם אותה במקום האחרון בכל המדינות המשתתפות בשחזור, משקף את תחולת העוני הגבוהה בה. כך, בשנת 2011 20.9% מהאנשים בישראל חיו במשקי בית שבהם ההכנסה הפנויה התקנית לנפש נמוכה ממחצית חציון ההכנסה במשק, הנתון הגבוה ביותר בכל המדינות הכלולות בממד. ציונה הנמוך של ישראל בממד העוני מסביר הן את הפער בין הציונים שמקבלת ישראל בשתי תצורות הממד – בשל המשקל הגבוה הניתן לממד זה בממד המשווקלל – הן את מיקומה הנמוך באופן כללי. אם נשמיט את ממד העוני ונשאיר את חמשת הממדים האחרים, קרי חינוך, שוק העבודה, לכידות חברתית, בריאות וצדק בין-דורי, ישראל תדורג במקום השמיני מתוך 29 המדינות. תחום נוסף שבו ישראל אינה מצטיינת הוא ממד הלכידות החברתית והאי-הפליה. בתחום זה ישראל ממוקמת במקום ה-23 מתוך 29. לצד אי-שוויון ניכר

בהכנסות, המשתקף במדד ג'יני הגבוה בישראל, המשוקלל גם הוא במדד, ישראל מקבלת ציונים נמוכים בשלושת המשתנים האיכותניים הנכללים בממד זה: מדיניות לשילוב מהגרים, מדיניות למניעת הדרה וניתוק מהחברה, ומדיניות למניעת הפליה. שילובם של שני המשתנים האחרונים מביא לידי ביטוי במדד סוגיות פנימיות המעיבות על הצדק החברתי בישראל, כמו מצבם החוקי של הפלסטינים ותושבי מזרח ירושלים והפערים החברתיים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית בישראל.

מנגד, בולט במדד ציונה הגבוה של ישראל בממד הבריאות – 8.1 נקודות מדד מתוך 10 אפשריות – הגבוה ביותר בכל המדינות הכלולות במדד. ציון זה משקף את נתוני הסולידריים של ישראל מבחינת תמותת תינוקות ותוחלת חיים בריאים, מבחינת יעילותה של מדיניות הבריאות לפי המדד האיכותני, ומבחינת השפעת רמת ההכנסה על תפיסת הבריאות הסובייקטיבית של הפרט.

תחומים נוספים שבהם ציונה של ישראל גבוה יחסית הם ממד שוק העבודה, שבו היא ממוקמת במקום השלישי, מעל מדינות כמו גרמניה, דנמרק ושוודיה; וממד הנגישות לחינוך, שבו היא מדורגת במקום ה-11. ממד שוק העבודה מורכב בעיקר מפילוחים שונים של שיעור התעסוקה ושל שיעור הבלתי מועסקים, וציונה הגבוה של ישראל משקף את הגידול בשיעורי התעסוקה בשנים האחרונות ואת שיעור האבטלה הנמוך בה בהשוואה למרבית מדינות האיחוד, שעודן מתמודדות עם השלכות המשבר הפיננסי העולמי. חלק מהמשתנים שנמדדו בממד זה משקפים את חוזקותיו היחסיות של שוק העבודה הישראלי, כמו שיעור התעסוקה הגבוה בקרב בני חמישים ומעלה ורמתה הנמוכה של האבטלה ארוכת הטווח.

אשר לממד הנגישות לחינוך, אפשר לומר כי עצם הגדרתו ואופן בנייתו מיטיבים עם ציונה של ישראל. לטענת החוקרים, מטרת הממד היא לבחון עד כמה מערכת החינוך מעניקה חינוך ברמה מספקת לכלל רובדי החברה ומאפשרת ניעות חברתית. הממד אינו בוחן אפוא את טיבה של מערכת החינוך עצמה אלא רק את שוויוניותה. למשל, נמדדת השפעת הרקע הכלכלי, החברתי והתרבותי על הישגיהם של התלמידים במבחני PISA, ומבחינה זו ציונה של ישראל גבוה מעט מהממוצע ב-OECD; אך לעומת זאת אין מובא בחשבון הציון הממוצע הכללי של ישראל, שהוא מהנמוכים ביותר בכל המדינות המשתתפות במדד. לפיכך, ציונה של ישראל מוטא כלפי מעלה.

במדד השישי, צדק בין-דורי, המשלב משתנים הנוגעים למדיניות ירוקה ואיכות הסביבה לצד משתנים כמדיניות הפנסיה, השקעה במחקר ופיתוח וחוב לאומי, ישראל ניצבת במקום ה-14 מתוך 29.

לסיכום, אפשר לומר שהבעיות העיקריות שמדרד ה-SGI משקף אינן חדשות לקורא הישראלי. שיעורי עוני גבוהים, רמה גבוהה של אי-שוויון ופערים בין קבוצות אוכלוסייה הם סוגיות בולטות בשיח החברתי בישראל ולכן לא מפתיע לגלות שישראל חריגה מבחינות אלו בהשוואה בין-לאומית. לצד זה, המדרד משקף כמה היבטים חיוביים של המצב החברתי בישראל: מערכת חינוך שבאופן יחסי מאפשרת ניעות חברתית, תפקודי שוק עבודה גבוהים, ובראש ובראשונה מערכת בריאות שוויונית לעומת שאר מדינות הארגון.

ראוי להדגיש שמדרד ה-SGI מבוסס על גישה של צדק חברתי, המתייחסת בין השאר לצדק בין-דורי כפי שהוא משתקף בגודל החוב הממשלתי. זו גישה חשובה שיש בה כדי לשפוך אור על המצב החברתי במדינות הנבחנו, אך היא אינה מתרכזת בעשירונים הנמוכים – רכיב מרכזי בבניית מדרד חברתי. על כן נציג בפרק הבא מדרד חדש, המדרד החברתי, המתמקד במצבם של העשירונים הנמוכים במגוון תחומי חיים – חינוך, בריאות, עוני ורווחה, דיור ותעסוקה. ההבדל העיקרי בין שני המדרדים הוא הדגש: מדרד הצדק החברתי מבוסס על גישה כוללת הנוגעת לחברה כולה, ואילו המדרד החברתי מודד ישירות את מצבן האבסולוטי והיחסי של השכבות החלשות.

ג. המדרד החברתי של מכון ון ליר בירושלים לאה אחדות מישל סטרבצ'נסקי דור טל

מבוא

מטרותיה העיקריות של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר הן לזהות את הפערים המתרחבים בחברה הישראלית, לנתחם ולהציע דרכי פעולה מעשיות לצמצומם, מתוך ניסיון לייצר כלים שיאפשרו לציבור להשתתף בשיח על נושאים אלו. המדרד החברתי של מכון ון ליר (להלן: המדרד החברתי) פותח לאור מטרות אלו. הוא מבקש לעקוב אחר ההתפתחויות העיקריות בשדה החברתי-כלכלי בישראל ולהציג תמונת מצב עדכנית של רמת חייהם של תושבי המדינה, בעיקר של התושבים המאופיינים בהכנסה נמוכה. המדרד ינסה לעשות זאת בעזרת סקירה של מצב העוני, האי-שוויון, התעסוקה, החינוך, הבריאות והדיור. בעזרתו אנו שואפים להאיר סוגיות חברתיות מרכזיות, להצביע על מגמות חיוביות ושליליות בתחומים החברתיים, לבחון את יעילותן של פעולות הממשלה לטיפול בבעיות העיקריות ולהגביר את המודעות לבעיות אלו.

המדד החברתי מבוסס על גישה רב-ממדית: הוא אינו מסתפק במדדים המסורתיים כגון תחולת העוני ומדרג ג'יני, אלא שואף לנטר את כלל הגורמים המשפיעים על מצבו של האזרח. את הגישה הזאת עשויה לשרת גם סקירה של כל תחום ותחום בלי לנסות ולחבר יחדיו את כל התחומים הנמדדים, אך יתרונו של המדד שהוא מעניק ביטוי כמותי יחיד לתופעה הנחקרת, ובכך הוא מסייע לגבש הערכה ברורה. עם זאת, חשוב כמובן לבחון ולנתח, מלבד הציון האגרגטיבי, את רכיבי המדד כשהם לעצמם. המדד החברתי מבקש אפוא להציג תמונת מצב חברתית בעזרת כלים כמותיים. בכך הוא מצטרף למדדים מצרפיים אחרים של המצב החברתי בישראל, בהם מדרג הרצליה לחוסן לאומי, המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומדד המגדר של מרכז "שוות" במכון ון ליר. ייחודו של המדד החברתי הוא ההתמקדות בשכבות החלשות ובניתוח תחומי החיים העיקריים שבהם יש למדיניות הממשלה תפקיד מכריע. נתחיל בסקירת הספרות הרלוונטית בנושא המדדים החברתיים. לאחר מכן נציג את מתודולוגיית בניית המדד של מכון ון ליר, ולבסוף נביא את הממצאים העיקריים ברמה המצרפית ונדרון בהם.

המדדים החברתיים: סקירת ספרות

המדדים החברתיים מבקשים לאמוד רווחה חברתית בכלים כמותיים. ארגון האומות המאוחדות מגדיר את המדדים האלה "נתונים סטטיסטיים המשקפים נכונה תנאים חברתיים מהותיים ואת התפתחותם של אלו לאורך זמן. מדדים חברתיים משמשים לזיהוי בעיות חברתיות הדורשות פעולה, לפיתוח סדרי עדיפויות ויעדים ולהערכת יעילותם של צעדי מדיניות למיניהם" (United Nations 1994). השימוש בנתונים סטטיסטיים לבחינת המצב החברתי החל כבר בשנות השלושים של המאה השמונה-עשרה באירופה (Cobb et al. 1998), אך את המונח עצמו טבע ריימונד באוור בספרו משנת 1966, אשר נכתב במסגרת ניסיון של תוכנית החלל האמריקנית לאמוד את השפעת תוכניותיה על החברה (Bauer 1966). באוור, מנהל פרויקט זה מטעמה של NASA, הגדיר את המדד החברתי "נתון סטטיסטי או כל ראייה אחרת המאפשרת לנו להעריך היכן אנו עומדים ולאן פנינו מועדות בכל הנוגע לערכינו ולמטרותינו החברתיות" (שם). המסגרת המחקרית שצמחה בארצות הברית התפשטה במהירות, ודוחות של מדדים חברתיים פורסמו בבריטניה ב-1970, בצרפת ב-1973, בהולנד ובספרד ב-1974, ובדנמרק ב-1976. גם ארגון ה-OECD מיסד תוכנית להשוואת מדדים חברתיים.¹

1 סקירה כללית של המדדים החברתיים ראו Columbia Basin Rural Development Institute 2013.

לאורך השנים פותחו פלטפורמות רבות בתחום המדרים החברתיים. עם הבולטות שבהן נמנות מדר הפיתוח האנושי של האו"ם ופרויקט Society at a Glance של OECD. כמו כן, רבות נכתב על הדרך הנכונה לבנות מדרים חברתיים ועל השפעתם של מדרים אלו על המדיניות.² מנגד נשמעו גם ביקורות רבות על תחום מחקר זה. גוסטה אספינג-אנדרסן טען למשל כי מחקרי המדרים "נטולי תיאוריה, סטטיים, תיאוריים גרידא ומבוססים על נתוני מקור אגרגטיביים שנוצרו לצורך אומדן המגמה" (Esping-Andersen 2000). בעקבות ביקורות ברוח זו גבר בשנים האחרונות השימוש הן בנתוני מיקרו המבוססים על סקרי פנל הבוחנים את הפרטים עצמם ואת אורח חייהם, הן בנתונים סובייקטיביים המציגים את עמדותיהם ואת תפיסותיהם של הנחקרים בדבר המצב החברתי במדינה (Noll 2004).

בספרם **מדרים חברתיים מציגים טוני אטקינסון ועמיתיו תשעה כללי אצבע לבניית מדרים** (Atkinson et al. 2002), ששת הכללים הראשונים עוסקים בבחירת המשתנים:

1. על האינדיקטור לשקף את מהות הבעיה. רדוקציה של תחום לכדי אינדיקטורים אחדים הוא תהליך הכרוך בויתור בלתי נמנע על מידע, ויש לבחור באינדיקטורים המכילים את המאפיינים המרכזיים של התחום.
 2. האינדיקטור צריך להיות מקובל על הרוב. אמנם לא כל אינדיקטור יכול לזכות בקונסנזוס אך יש להימנע מאינדיקטורים שנויים במחלוקת.
 3. על האינדיקטור להיות בעל תקפות סטטיסטית חזקה, כלומר מקור הנתונים שהוא מבוסס עליו צריך להיות ברור ואמין.
 4. על האינדיקטור להיות רגיש למדיניות מתערבת, אך לא נתון למניפולציות. הכוונה היא שאינדיקטור שאינו משתנה בעקבות מדיניות ממשלתית אינו מתאים, אך אין אנו מעוניינים באינדיקטור ששינוי מלאכותי יכול להשפיע עליו.
 5. על האינדיקטור להיות מתאים להשוואה בין-לאומית.
 6. על האינדיקטור להיות עדכני ובעל יכולת לזהות מגמות לאורך זמן.
- שלושת הכללים הנותרים מתייחסים לשקלול המשתנים לכדי מדר אגרגטיבי:
7. על המדר הכולל להיות מאוזן בין הממדים השונים.
 8. משקלו של כל אינדיקטור במדר צריך להיות יחסי להשפעתו.

2 על בניית מדרים חברתיים ראו Cobb and Rixford 1998; Carley and Johnston 1981. על אמידת השפעתם של מדרים אלו על המדיניות ראו Innes and De Neufville 1975; MacRae 1985.

9. על המדד הכולל להיות נגיש לאזרחים.

עקרונות אלו שימשו לנו אמת מידה בבניית המדד החברתי של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר, כפי שיתואר להלן.

שיטת המחקר

ניסיוננו לבנות מדד חברתי המציג תמונה מלאה ככל האפשר נע בין הרצון לאפשר השוואה בין-לאומית, דבר המחייב שימוש בנתונים הנגישים עבור מדינות רבות, לבין השאיפה לבחון סוגיות מפתח ייחודיות לחברה בישראל. לפיכך החלטנו לבנות שני מדדים: מדד חברתי בין-לאומי, המאפשר השוואה בין ישראל למדינות מערביות אחרות בנקודת זמן נתונה; ומדד חברתי מקומי, המציג את ההתפתחויות בישראל בתחומים הנבחרים לאורך זמן, מתוך התמקדות במצבן של השכבות החלשות וניטור תופעות מוגדרות אשר חלקן ייחודיות לישראל. יתרונו של מדד זה ביכולת להשתמש בנתונים שאינם זמינים להשוואה בין-לאומית, בכלל זה נתונים מן הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מכיוון שאין המדד יכול להקיף את כלל המשתנים הרלוונטיים, יש בו יסוד סובייקטיבי מובנה, שכן החוקר נאלץ להכריע אילו משתנים חשובים יותר או משקפים בצורה נאמנה יותר את הנושא הנבחר. כדי לבנות מדדים אובייקטיביים ככל האפשר, החלטנו להתבסס בבנייתם על חוות דעתם של 15 מומחים ומומחיות בתחומי הכלכלה, הסוציולוגיה והמדיניות הציבורית.³ מדדים המבוססים על הסכמה בין אנשי מקצוע, כך חשבנו, יהיו חסרי פניות ויעמדו טוב יותר בעקרונות שפורטו לעיל. לאחר שנבחרה דרך פעולה זו, מופו כלל המשתנים הסטטיסטיים הזמינים בחמשת התחומים שנבחרו להרכיב את המדדים: עוני ואי-שוויון, תעסוקה, חינוך, בריאות ודור. פרסומי הלמ"ס היו מקור הנתונים המרכזי להרכבת קבוצת המשתנים האפשריים במדד הישראלי, ואילו שלל מאגרי מידע בין-לאומיים, בעיקר מסדי הנתונים של ארגון ה-OECD, ארגון הבריאות העולמי, הבנק העולמי והאו"ם, היו מקור הנתונים להרכבת קבוצת המשתנים האפשריים במדד הבין-לאומי.

לאחר המיפוי נשלחו שתי קבוצות המשתנים האפשריים, מחולקים לחמשת הממדים שהוצגו לעיל, למומחיות ולמומחים. לאחר שהוסברו להם מטרות המדד, נתבקשו המומחים לבחור את עשרת המשתנים המהותיים ביותר לידדם, בלי להתחייב לבחור מספר מסוים של אינדיקטורים בכל תחום. על בסיס התשובות נבנו

3 לרשימת המומחיות והמומחים שהשיבו על שאלון המשתנים ראו בנספח לפרק זה.

המדדים, בשני שלבים. ראשית, לפי מספר ההצבעות שקיבל סך האינדיקטורים בכל תחום נקבעו משקולות התחומים השונים בשקלול המדר הכללי. שנית, נבחרו האינדיקטורים המרכיבים כל תחום, ונקבע משקלו של כל אינדיקטור בתוך כל תחום.⁴ הנחנו שריבוי אינדיקטורים עלול לפגוע בהבנת ממצאי המדר, ולפיכך יש לשאוף למספר אינדיקטורים שיאפשר מידה נאותה של פרשנות ובהירות. אלו הם המשקולות שנקבעו לחמשת התחומים בשקלול המדדים:⁵

עוני ואי-שוויון	תעסוקה	חינוך	בריאות	דיוור
35%	25%	17.5%	12.5%	10%

בעבור כל אינדיקטור במדר הבין-לאומי, ציונה של כל מדינה נע בין 1 ל-10: הציון 10 ניתן למדינה שבה הנתון הוא הטוב ביותר בכל מדינות ה-OECD, והציון 1 ניתן למדינה שבה הנתון הוא הגרוע ביותר בכל מדינות הארגון.⁶ הציונים בחמשת תחומי המדר מורכבים מממוצע משוקלל של אינדיקטורים אלו וגם הם נעים בין 1 ל-10, וכך גם המדר כולו, המורכב מממוצע משוקלל של חמשת המדדים. אשר למדר הישראלי, כל אינדיקטור קיבל את הציון 10 בשנת הבסיס שנקבעה, שנת 2002,⁷ ובשנים הבאות אחריה הציון משתנה לפי שיעור השינוי של האינדיקטור. לפיכך, עבור כל תחום הציון אינו חסום מלמטה או מלמעלה, ותלוי לחלוטין בשיעורי השינוי של האינדיקטורים המרכיבים אותו.

הממצאים העיקריים הכלליים

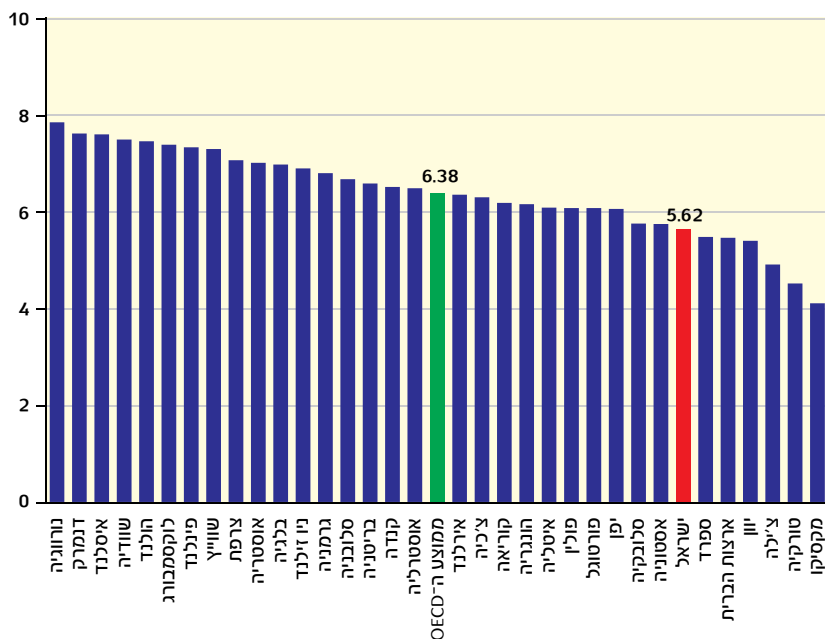
כפי שמראה תרשים 1 להלן, המדר הבין-לאומי המשוקלל, המשקף תמונת מצב חברתית-כלכלית בנקודת זמן נתונה, מראה כי ישראל ממוקמת במקום ה-28 מתוך 34 מדינות ה-OECD. ציונה, 5.62 נקודות מדר, נמוך ב-13.5% מהממוצע. ישראל מקדימה רק את מקסיקו, צ'ילה וטורקיה, המדורגות בתחתית מדינות ה-OECD

- 4 לפירוט המלא של האינדיקטורים בשני המדדים ראו לוחות א ו-ב בנספח לפרק זה.
- 5 במדר הבין-לאומי נוסף ממד של מדיניות רווחה במשקל של 15% מהציון הכללי, על חשבון תחום העוני והאי-שוויון. לפיכך, משקלו של תחום העוני והאי-שוויון במדר הבין-לאומי הוא 20%.
- 6 ישנם אינדיקטורים שבהם נתון נמוך עדיף מנתון גבוה, למשל שיעור האבטלה, אך בכל מקרה הציון עולה כאשר חל שיפור במשתנה הספציפי. כך, למשל, בעבור שיעור האבטלה הציון עולה ככל שהנתון יורד.
- 7 שנת 2002 נבחרה לשנת האפס שכן משנה זו ואילך ישנם נתונים רציפים זמינים.

חלק ראשון: המדד החברתי של מכון ון ליר

במרבית התחומים שבהם הארגון מפרסם נתונים רשמיים; את ספרד ויוון, השרויות במשבר; ואת ארצות הברית, המאופיינת ברמה גבוהה של אי-שוויון.

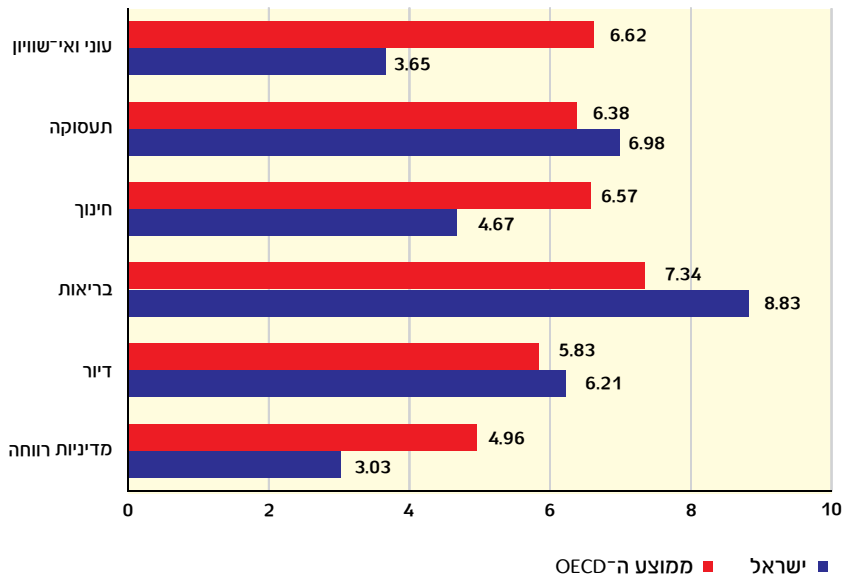
תרשים 1: המדד החברתי הבין-לאומי המשוקלל



העובדה כי בראש הדירוג ניצבות "החשודות המידיות", קרי המדינות הנורדיות, הולנד ושווייץ, מעניקה משנה תוקף לתוצאות המדד.

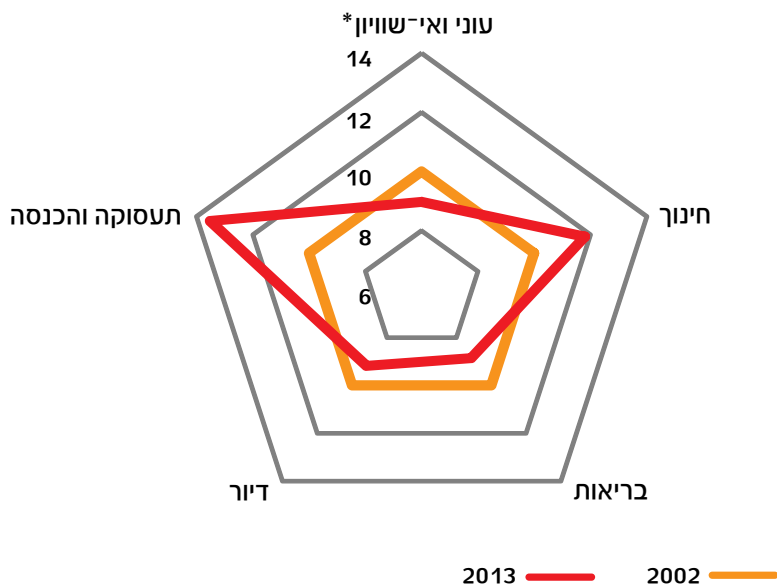
בבחינת התחומים המרכיבים את המדד, כפי שמוצג להלן בתרשים 2, בולט ציונה הגבוה של ישראל בתחומי הבריאות (במקום השני בכל מדינות הארגון) והתעסוקה (במקום ה-12). לצד ציונים אלו, והציון הממוצע בתחום הדירור, בולטים ציוניה הנמוכים של ישראל בתחומי העוני (במקום ה-33), הרווחה (במקום ה-30) והחינוך (במקום ה-29). מהמדד הבין-לאומי משתקפת אפוא תמונת מצב עגומה.

תרשים 2: המדר החברתי הבין-לאומי לפי תחומים, ישראל לעומת ממוצע ה-OECD



כאמור, לצד המדר הבין-לאומי נבנה מדר חברתי מקומי. מטרתו של מדר זה כפולה: ראשית, הוא משקף את ההתפתחויות בישראל בתחומים השונים לאורך זמן; ושנית, הוא מאפשר לבחון סוגיות עומק ייחודיות לחברה הישראלית, וכן סוגיות שבהן אין אפשרות לערוך השוואה בין-לאומית. כך, למשל, ממד העוני והאי-שוויון במדר הישראלי מורכב, לצד המשתנים המסורתיים כמו תחולת העוני ומדר ג'ני, מאינדיקטורים כמו הפער בתחולת העוני בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה ערבית ושיעור המועסקים ברמות שכר נמוכות שאינם מצליחים לכסות את הוצאותיהם. תרשים 3 להלן מציג את תוצאות המדר החברתי הישראלי לשנת 2013 בהשוואה לשנת 2002. כאשר קודקודי המחומש האדום חורגים מן המחומש הכתום, פירוש הדבר שחל שיפור בתחומים שהם מציינים – ולהפך.

תרשים 3: המדד החברתי הישראלי, 2002 לעומת 2013



* הציון בתחום זה מתייחס לשנת 2012.

התרשים מראה כי לאורך זמן חל שיפור של ממש בתחום התעסוקה, בעיקר בזכות הגידול בשיעורי התעסוקה של הנשים הערביות והגברים החרדים, ובזכות החלת פנסיית חובה, אשר הביאה לגידול ניכר בשיעור המבוטחים בביטוח פנסיוני. בתחום החינוך חל שיפור מסוים, ואילו בתחומי העוני, הדיור והבריאות חלה הרעה.

הממצאים העיקריים לפי תחומים

לצד התוצאות האגרסיביות, המאפשרות לדון במצבה הכללי של החברה בישראל, חשוב לבחון את התוצאות בכל תחום המרכיב את המדדים, כדי לדעת מהם האתגרים המרכזיים העומדים בפני ישראל באופן שיאפשר להתמודד אתם ולשפר את מצבם של האזרחים. התחומים השונים ייסקרו לפי תוצאות שני המדדים. תחילה יוצגו ציוניה של ישראל בכל תחום אל מול ממוצע ה־OECD בכל האינדקטורים המרכיבים את המדד הבין־לאומי, ולאחר מכן יוצגו ממצאים רלוונטיים משלימים

מהמדד הישראלי. מטרתנו להציג תמונת מצב מלאה יותר בכל הנוגע לאתגרים הייחודיים לחברה הישראלית.

1. עוני ואי־שוויון

במדד הבין־לאומי תחום העוני והאי־שוויון מורכב מהאינדקסורים המקובלים בתחום, בתוספת המשתנה של שיעור המשפחות בעלות גישה לאינטרנט.⁸ לוח 1 להלן מציג את ציוניה של ישראל לעומת ממוצע ה־OECD באינדקסורים המרכיבים תחום זה. האינדקסורים מסודרים לפי משקלם בציון הסופי. כך, משקלו של משתנה העוני לאחר תשלומי ההעברה הוא כ־30% מהציון הסופי, ואילו משקלו של משתנה הגישה לאינטרנט הוא כ־9%.

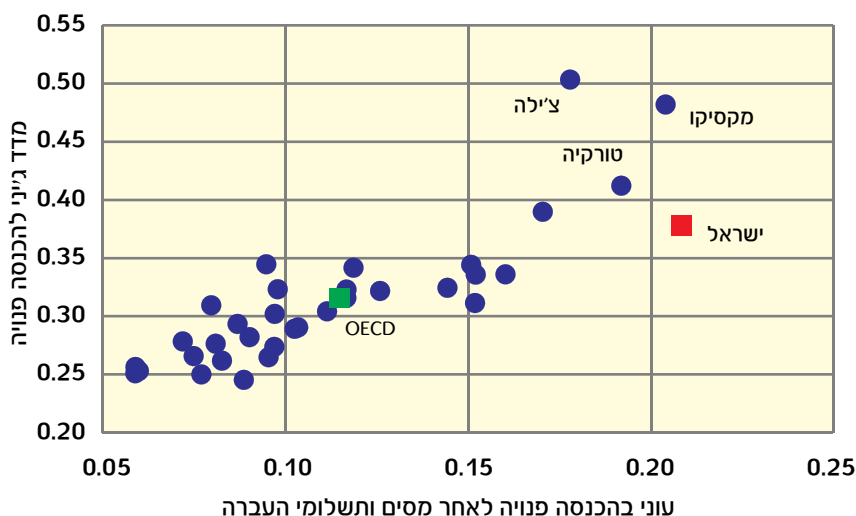
לוח 1: תחום העוני והאי־שוויון – ציוני האינדקסורים במדד הבין־לאומי לפי משקלם בציון הסופי, ישראל לעומת ממוצע ה־OECD

עוני לאחר תשלומי העברה	עוני לפני תשלומי העברה	עומק העוני החציוני	עוני בקרב ילדים	מדד ג'יני	עוני בקרב בני 65 ומעלה	גישה לאינטרנט
1.00	5.54	4.78	1.00	5.38	6.12	6.59
6.64	5.35	5.95	6.40	7.55	7.79	7.25
OECD ממוצע						

כפי שמראה הלוח, ציוניה של ישראל נמוכים מממוצע ה־OECD כמעט בכל קטגוריה. לפיכך, לא מפתיע שציונה הסופי נמוך מזה של כל מדינה אחרת בארגון מלבד מקסיקו (ראו להלן תרשים 4). בולט במיוחד הפער בין ציונה של ישראל לפני תשלומי ההעברה ואחריהם. פער זה מבטא את אוזלת ידה של הממשלה בכל הנוגע לסיוע לחלשים.

8 לא בטוח שהשימוש באינטרנט בישראל מעיד על יכולת כלכלית. עם זאת, נזכיר כי משקל האינדקסור נקבע לפי חוות דעתם של מומחים, ובחירתם באינדקסור זה על פני אחרים מעידה שיש לו חשיבות מסוימת בתמונת המצב החברתי.

תרשים 4: תחולת העוני ומדד ג'יני – ישראל לעומת מדינות אחרות ב־OECD



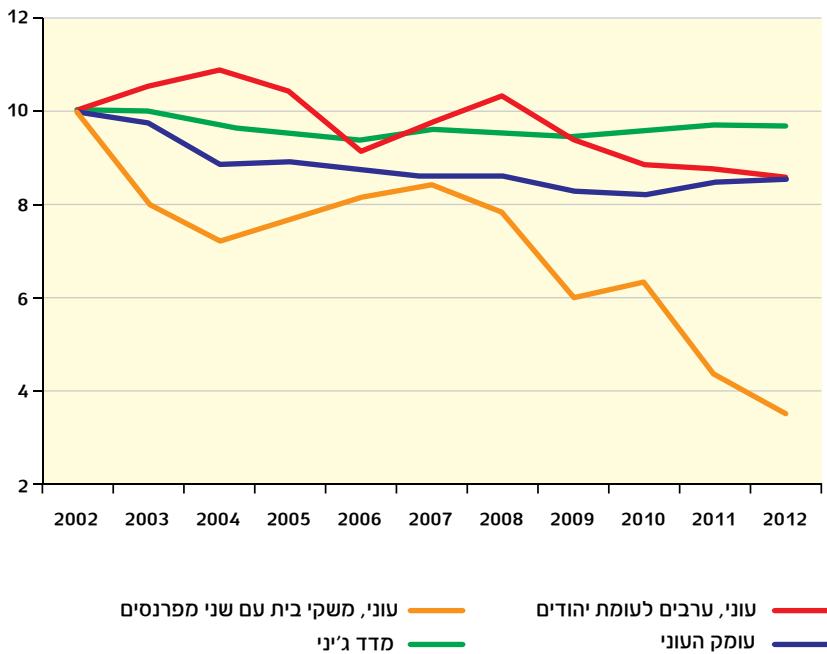
התרשים מראה כי ישנו מתאם בין אי־שוויון לעוני: מדינות המאופיינות ברמה גבוהה של עוני מאופיינות גם באי־שוויון גבוה יחסית.

במדד הישראלי תחום העוני והאי־שוויון כולל, לצד המשתנים המופיעים במדד הבין־לאומי שפורטו מעלה, גם את המשתנים האלה: תחולת העוני בקרב משפחות יהודיות לעומת תחולת העוני בקרב משפחות ערביות; תחולת העוני בקרב משקי בית שבהם שני מפרנסים ויותר; ושיעור המועסקים המשתכרים 5,000 ש"ח ומטה שאינם מצליחים לעמוד בהוצאותיהם החודשיות. כמו כן, אינדיקטור הגישה לאינטרנט מוחלף בשיעור הבעלות על מינוי אינטרנט בקרב שלושת העשירונים העליונים לעומת העשירונים התחתונים.

המדד הישראלי מראה החמרה ניכרת בממד העוני והאי־שוויון בין 2002 ל־2005, מציון 10 ל־8.95. בתקופה זו עלתה תחולת העוני מ־21% ל־24.7%, והדבר בולט במיוחד בקרב בני 65 ומעלה. משנת 2006 ועד 2012 נמצא התחום בקיפאון יחסי, ובשנת 2012 היה ציון המדד הישראלי בתחום העוני והאי־שוויון 8.97. לבעלות על מינוי לאינטרנט משקל נמוך בשקלול מדד העוני והאי־שוויון, 3% בלבד, אך העלייה המטאורית במשתנה זה, מציון 10 ב־2002 לציון 25.5 בשנת 2012, מטה מעט את המדד כלפי מעלה, ובניכוי משתנה זה עומד ציון המדד הישראלי בתחום העוני על 8.5. תרשים 5 להלן מציג את התפתחותם של

משתנים נבחרים בתחום העוני והאי־שוויון במדרד הישראלי. תופעה ראויה לציון היא ההרעה המתמשכת בתחולת העוני בקרב משפחות שיש בהן שני מפרנסים ויותר – מ־2.5% בשנת 2002 ל־5.5% ב־2012. זו תופעה מדאיגה שיש לתת עליה את הדעת. עוד מראה התרשים שהפער בין ערבים ליהודים העמיק בהדרגה בשנים האחרונות.

תרשים 5: תחום העוני והאי־שוויון – התפתחות משתנים נבחרים במדרד הישראלי



2. תעסוקה

המגמה החיובית המאפיינת את שוק העבודה הישראלי מאז תחילת שנות האלפיים – המתבטאת בגידול הניכר בשיעור התעסוקה לצד הירידה בשיעור האבטלה, וכן בהתמודדות המרשימה עם המשבר הפיננסי שפרץ בשנת 2008 – ניכרת בציונה הגבוה של ישראל בתחום התעסוקה. ישראל אינה ממוקמת גבוה יותר בתחום זה משום שהיא אינה מצטיינת בשניים מתוך שלושת האינדיקטורים

בעלי המשקל הגבוה ביותר במדד הבין-לאומי: שיעור המועסקים בשכר נמוך ושכר המינימום הריאלי. שיעור המועסקים בשכר נמוך, אינדיקטור שמשקלו 15% מהציון הסופי בתחום התעסוקה, היה בישראל בשנת 2011 22.2%, מהגבוהים במדינות ה-OECD, והוא זיכה את ישראל בציון מדד של 2.5 מתוך 10; ואילו שכר המינימום הריאלי במונחי שווי כוח הקנייה (PPP), אינדיקטור שמשקלו 13%, זיכה את ישראל בציון של 5.4. לעומת אינדיקטורים אלו, ציוני המדד של ישראל גבוהים במיוחד בכל הנוגע לאבטלה ארוכת טווח, לאבטלת צעירים ולשיעור התעסוקה בגילאי 45 ומעלה, כפי שמראה לוח 2 להלן.

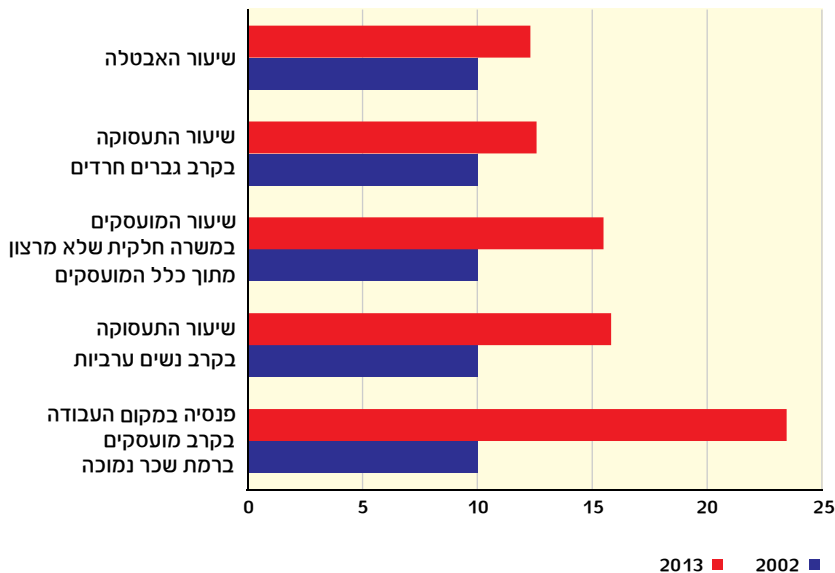
לוח 2: תחום התעסוקה – ציוני האינדיקטורים במדד הבין-לאומי לפי משקלם בציון הסופי, ישראל לעומת ממוצע ה-OECD

אבטלת צעירים	תעסוקת בני 45 ומעלה	אבטלה ארוכת טווח	מועסקים במשרה חלקית שלא מרצון	שיעור אבטלה בקרב בני 64-25	שיעור תחלופה פנסיונית בקרב מועסקים בשכר נמוך	שכר מינימום ריאלי במונחי PPP\$	שיעור תעסוקה בקרב בני 64-25	
9.36	5.52	9.62	8.35	8.89	8.72	5.41	6.95	ישראל
7.64	4.65	8.23	6.88	7.99	4.82	5.96	6.42	ממוצע OECD

תחום התעסוקה במדד החברתי הישראלי מבטא את המגמה החיובית שנזכרה לעיל. כפי שמראה תרשים 6 להלן, לצד השיפור בנתוני המקור, בולטים הגידול הניכר בשיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות והירידה בשיעור המועסקים במשרה חלקית שלא מרצון. שינויים אלו מתבטאים כמובן בציון המדד: הציון של משתנים אלו עלה בין 2002 ל-2013 מ-10 ל-15.79 ול-14.9 בהתאמה. המשתנה שבו נרשמה העלייה הגדולה ביותר הוא שיעור המבוטחים בכיטוח פנסיוני בקרב המועסקים ברמת שכר נמוכה: ציון המדד שלו עלה מ-10 בשנת 2002 ל-23.4 בשנת 2013. עלייה זו היא תוצאה ישירה של שינוי המדיניות בתחום הפנסיה בשנת 2008. שני המשתנים הסובייקטיביים ששולבו בתחום התעסוקה – ביטחונם התעסוקתי של המועסקים ברמות שכר נמוכות וציפיותיהם לעתיד מבחינת שכר – כמעט לא השתנו לאורך התקופה הנבחנת. האינדיקטור "מועסקים בשכר נמוך", שפגע כאמור בציונה של ישראל במדד הבין-לאומי, משולב גם במדד הישראלי, אם כי

במשקל נמוך יותר ומתוך שקלול היחס בין נשים לגברים בקבוצה זו. בתחום זה חל שיפור מתון ביותר בין 2002 ל-2013, וכמעט אין לכך ביטוי בציון המדרד הכללי בתחום התעסוקה.

תרשים 6: תחום התעסוקה – אינדיקטורים מרכזיים שבהם חל שיפור במדרד החברתי הישראלי, 2002 לעומת 2013



3. חינוך

ציונה של ישראל בתחום החינוך הוא 5.33 נקודות מדרד, נמוך מהציון הממוצע של מדינות ה-OECD וגבוה רק מציוניהן של צ'כיה, מקסיקו, סלובקיה, טורקיה וצ'ילה. ממצא זה, שנראה מפתיע, נובע מהשילוב בין ציוניהם הנמוכים יחסית של תלמידי ישראל במבחני PISA לבין ההשפעה הניכרת של הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד על ציונו, כפי שמתבטא באינדיקטורים הבוחנים את הפער בציון הממוצע על בסיס השכלת ההורים והכנסתם. משקלם המשולב של אינדיקטורים אלו בציון המדרד הוא 37%, והציונים הנמוכים של ישראל בהם משפיעים לרעה על ציונה הכללי בתחום החינוך. נוסף על כך, מספר התלמידים הממוצע בכיתה בישראל (27 תלמידים) גבוה הרבה ממספרם במרבית מדינות ה-OECD, והוא

נמוך רק ממספרם בצ'ילה וביפן. כמו כן, כאשר בוחנים את ההוצאה הציבורית לחינוך כאחוז מהתוצר מצבה של ישראל סביר, אך בשל ההרכב הדמוגרפי – הילודה בישראל גבוהה מממוצע ה-OECD – ההוצאה הציבורית לחינוך היסודי לכל תלמיד היא מהנמוכות במדינות הארגון. נקודות האור בתחום החינוך הן ציונה הגבוהה של ישראל בכל הנוגע לשיעור האוכלוסייה בעלת השכלה שלישונית, וציונה הקרוב לממוצע בכל הנוגע לשיעור התלמידים בגיל החינוך היסודי שאינם שייכים לשום מערכת חינוכית. לוח 3 להלן מציג את ציוניה של ישראל בתחום החינוך לעומת ממוצע ה-OECD.

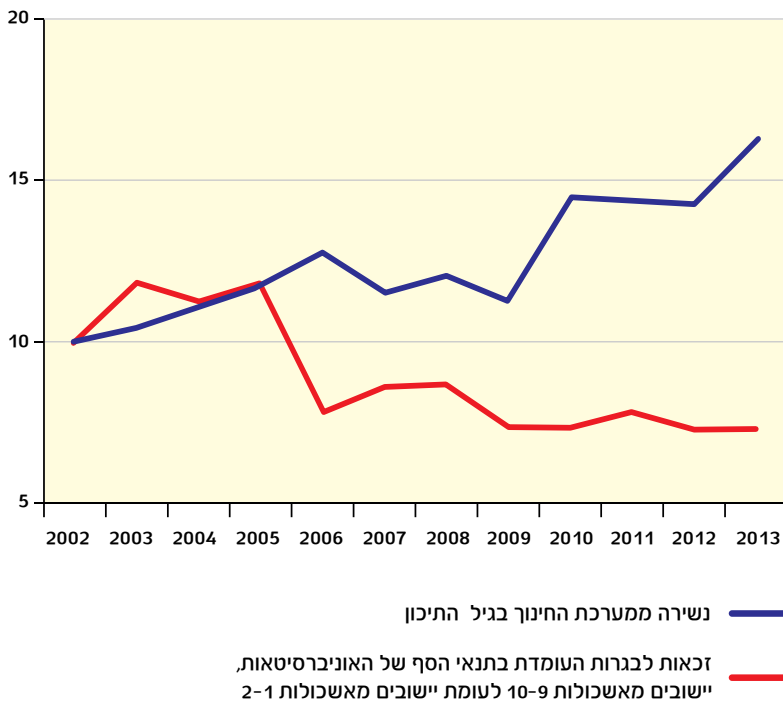
לוח 3: תחום החינוך – ציוני האינדיקטורים במדד הבין-לאומי לפי משקלם בציון הסופי, ישראל לעומת ממוצע ה-OECD

ישראל	ציון PISA במתמטיקה	פער בהישגי הלימוד לפי השכלת ההורים	פער בהישגי הלימוד לפי הכנסת ההורים	יחס בין תלמידים למורים בחינוך השניוני	גודל הכיתה בחינוך היסודי	צעירים חסרי מעש	ילדים בגיל החינוך היסודי שאינם רשומים במערכת החינוך	אוכלוסייה בעלת השכלה שלישונית	הוצאה לתלמיד בחינוך היסודי
4.41	3.51	4.40	8.54	3.06	7.09	7.19	8.60	2.91	
6.17	5.98	7.32	7.95	6.53	7.84	7.66	5.08	3.50	ממוצע OECD

לעומת המצב השלילי המשתקף בהשוואה הבין-לאומית, המצב שמשתקף במדד החברתי הישראלי מורכב יותר. כפי שמראה תרשים 7 להלן, חל שיפור ניכר בשיעור הנשירה של תלמידים מהחינוך העל-יסודי – מ-5.3% בשנת 2002 ל-2.9% בשנת 2013. מכיוון שהמומחים העניקו למשתנה זה את המשקל הגבוה ביותר בתחום החינוך, הוא הביא לעלייה קלה בתחום זה. אינדיקטור אחר שחל בו שיפור הוא שיעור הצעירים חסרי המעש, קרי בני ה-15-29 שאינם עובדים או לומדים. את השיפור הזה אפשר לתלות בגידול הניכר במספר הלומדים במכללות האקדמיות. עם זאת, כפי שמראה התרשים, בולטת הירידה בציון המדד של המשתנה המבטא את היחס בין תלמידי י"ב בחינוך העברי הזכאים לבגרות העומדת בתנאי הסף של האוניברסיטאות וגרים ביישובים השייכים לאשכולות 9-10 בדירוג החברתי-

כלכלי, לבין מקביליהם הגרים ביישובים השייכים לאשכולות 1-2.⁹ משמעות הדבר היא צמצום הניעות החברתית, ונראה כי זה הממצא המרכזי בכל הנוגע לתחום החינוך. אינדיקטורים נוספים ששולבו במדד הישראלי הם היחס בין ערבים ליהודים בקרב בעלי יותר מ-12 שנות לימוד והשפעת השייכות המגורית או המעמדית על ההישגים בבחינות המיצ"ב לכיתות ה'. באינדיקטורים אלו כמעט לא היה שינוי בתקופה הנבדקת.

תרשים 7: תחום החינוך – ממצאים עיקריים במדד החברתי הישראלי



9 תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות צריכה לכלול לימודי אנגלית ברמה של 4 יח"ל לפחות, לימודי מתמטיקה ברמה של 3 יח"ל לפחות ומקצוע נוסף ברמה של 4 יח"ל לפחות.

4. בריאות

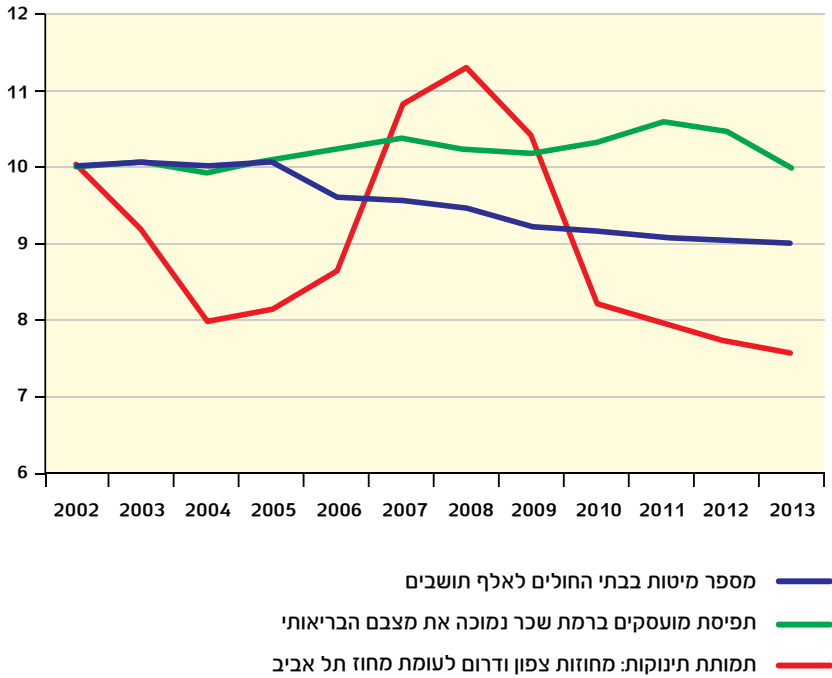
במדד הבריאות הבין-לאומי ישראל שנייה רק לניו זילנד, ובפער מזערי של 0.01 נקודות מדר. מדר זה בנוי משלושה אינדיקטורים, ובשלושתם ישראל מדורגת מעל ממוצע ה-OECD: תוחלת החיים הבריאים, שיעור תמותת התינוקות, ושיעור הפרטים בחמישון העליון הסבורים כי מצבם הבריאותי טוב לעומת מקביליהם בחמישון התחתון. המשתנה האחרון, שמשקלו במדד גבוה מעט מ-50%, מעיד שמצבם הכלכלי של הפרטים כמעט אינו משפיע על תפיסתם את מצבם הבריאותי, דבר העשוי לרמז על ביצועיה הגבוהים של מערכת הבריאות הציבורית. לוח 4 להלן מציג את ציוני של ישראל בתחום הבריאות לעומת ממוצע ה-OECD.

לוח 4: תחום הבריאות – ציוני האינדיקטורים במדד הבין-לאומי לפי משקלם בציון הסופי, ישראל לעומת ממוצע ה-OECD

השפעת המצב הכלכלי על התפיסה העצמית של המצב הבריאותי	שיעור תמותת תינוקות	תוחלת חיים בריאים	
ישראל	9.45	8.95	7.30
ממוצע OECD	7.58	8.46	5.98

עם זאת, בניתוח המדד החברתי הישראלי בולטת הירידה המתמשכת במספר המיטות בבתי חולים לאלף תושבים, מ-6.1 ב-2002 ל-5.4 ב-2013. נתון זה מעלה חשש שקפיאה על השמרים תפגע ביכולתה של ישראל להמשיך ולשמר מערכת בריאות מהחזקות בעולם, ומדגיש את הצורך בהשקעה בתשתיות. כמו כן נתגלה במדד הישראלי גידול ביחס בין שיעור תמותת התינוקות במחוז תל אביב לשיעור זה במחוזות הדרומיים והצפוניים. הגידול הזה מרמז על פער הולך וגדל בשירותי הבריאות בין הפריפריה למרכז, והדבר מחזק את החשש מפני כרסום ברמת מערכת הבריאות הישראלית. עם זאת, תנודתיותו של ציון מדר זה מקשה לזהות מגמה ברורה בתחום, ולפיכך נדרש להמשיך ולעקוב אחר התופעה. תרשים 8 להלן מציג את התפתחות מדד הבריאות לאורך השנים לפי המדד הישראלי.

תרשים 8: התפתחות תחום הבריאות במדד הישראלי



5. דיור

במדד החברתי הבין-לאומי נקבע ציון הדיור על פי ארבעה משתנים: הוצאה על דיור מתוך כלל ההוצאות של משק הבית; צפיפות הדיור, לפי מספר החדרים הממוצע לאדם במשק בית; תנאי המחיה, לפי שיעור הפרטים החיים ללא חדר שירותים מקורה שבו אסלה עם מים זורמים; וההוצאה הממשלתית לדיור כאחוז מהתוצר. בתחום זה ישראל ממוקמת באמצע: באינדיקטור ציון המחיה ציון נמוך מעט מהממוצע, של ישראל גבוה מהממוצע, באינדיקטור תנאי המחיה ציון נמוך מעט מהממוצע, והנתון הבולט ביותר הוא שההוצאה הממשלתית על דיור בישראל היא מהנמוכות במדינות ה-OECD. לוח 5 להלן מציג את ציוניה של ישראל במשתנים אלו לעומת ממוצע ה-OECD.

במדד החברתי הישראלי משולבים בתחום הדיור שני אינדיקטורים סובייקטיביים המבוססים על נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס. האחד הוא שביעות הרצון מדירת המגורים בקרב מועסקים ברמת שכר נמוכה, והשני הוא תחושת

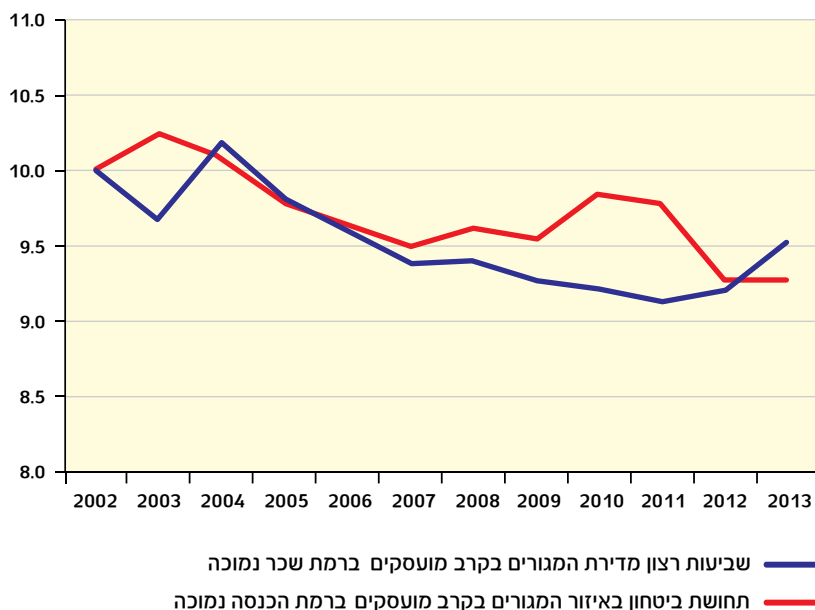
חלק ראשון: המדד החברתי של מכון ון ליר

ביטחון באזור המגורים בקרב אותה קבוצת אוכלוסייה. אשר לשיעור הרצון מדירת המגורים לא נצפתה מגמה ברורה, אולם ניכרת ירידה הדרגתית בתחושת הביטחון באזור המגורים בקרב מועסקים ברמות שכר נמוכות – מ-73% ב-2003 ל-66% ב-2013. תופעה נוספת שנצפתה היא גידול מתמשך בהוצאות שלושת העשירונים התחתונים על דמי שכירות, תופעה המשתקפת בהלך הרוח הציבורי בנושא הדיור בשנים האחרונות. תרשים 9 להלן מציג את התפתחות האינדיקטורים הסובייקטיביים בממד הדיור לפי המדד החברתי הישראלי.

לוח 5: תחום הדיור – ציוני האינדיקטורים בממד הבין-לאומי לפי משקלם בציון הסופי, ישראל לעומת ה-OECD

שיעור הגרים בדירות ללא מים זורמים באסלה	הוצאה ממוצעת לדיור מתוך כלל הוצאות משק הבית	צפיפות הדיור	הוצאה לאומית על דיור כאחוז מהתוצר
ישראל	5.24	5.5	8.8
מוצע OECD	7.72	5.39	5.89
			1
			3.28

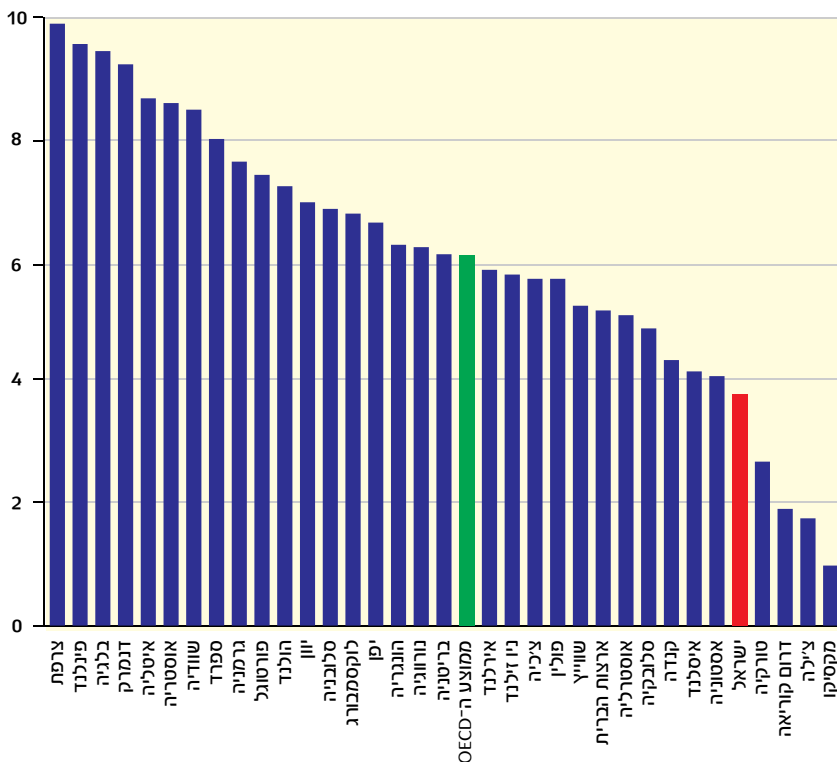
תרשים 9: תחום הדיור – התפתחות האינדיקטורים הסובייקטיביים בממד הישראלי



6. מדיניות הרווחה

כזכור, התחומים המרכזיים את המדר החברתי הבין-לאומי ואת המדר החברתי הישראלי זהים מלבד הבדל אחד: במדר הבין-לאומי נוסף תחום מדיניות הרווחה, המורכב מההוצאה הממשלתית על קצבאות ילדים, זקנה, שארים ונכות, על דמי אבטלה ועל מדיניות שוק עבודה פעילה, כשיעור מהתוצר. משקלו של תחום זה 15% מציון המדר הכללי, על חשבון משקלו של תחום העוני והאי-שוויון. תוספת זו נועדה לשקף את מאמציה הישירים של הממשלה לחלץ פרטים ממעגל העוני. בתחום מדיניות הרווחה ישראל ממוקמת בתחתית הדירוג, במקום ה-30 מתוך 34 מדינות ה-OECD, גבוה רק מדרום קוריאה, מקסיקו, צ'ילה וטורקיה. ממצא זה מעיד כי פעילותה של ממשלת ישראל לסייע לחלשים בחברה לוקה בחסר לעומת הנהוג במדינות המפותחות. תרשים 10 להלן מציג את דירוג מדינות ה-OECD בכל הנוגע למדיניות הרווחה.

תרשים 10: תחום מדיניות הרווחה – דירוג מדינות ה-OECD



סיכום

תוצאות שני המדדים החברתיים, המדד הבין-לאומי והמדד הישראלי, מורות על מגמה מעורבת. אמנם מצבה של ישראל בהשוואה בין-לאומית נראה עגום, אך ניתוח עומק של המצב החברתי בישראל מראה כי בתחומים אחדים חל שיפור ניכר בעשור האחרון ואילו בתחומים אחרים חלה הרעה. למשל, שיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות ושיעור הבעלות על הסדר פנסיוני בקרב מועסקים בשכר נמוך עלו בשנים האחרונות; ולעומת זאת חלה ירידה מדאיגה במספר המיטות בבתי החולים לאלף נפש, ההוצאה הממשלתית על דיור נמוכה מאוד בהשוואה לשאר מדינות ה-OECD, והפער בין השכבות החזקות לשכבות החלשות בשיעור הזכאות לתעודת בגרות איכותית העמיק. התמונה המצטיירת מדגישה את הצורך לגבש במהירות מדיניות ממשלתית שמטרתה צמצום העוני, תגבור מערך החינוך בפריפריה החברתית והכלכלית וחיזוק תשתיות הבריאות. עם הצעדים שיש לשקול נמנים הגדלת המשאבים המוקצים לחינוך היסודי מתוך תקצוב דיפרנציאלי, הרחבת התוכנית למענקי עבודה, הגדלת קצבאות הבטחת ההכנסה למשפחות מעוטות יכולת ולקשישים, והשקעה בשיפור תשתיות מערכת הבריאות הציבורית.

נספח

לוח א: המודד התכונתי הבינ-לאומי – מדדים ואינדיקטורים

Poverty and Inequality	Employment	Education	Health	Housing	Social Protection
Poverty rate after taxes and transfers, poverty line 50%	Low pay incidence	Mean mathematics performance PISA	Perceived health status by socio-economic status, ratio between income quintile 5 to quintile 1	Dwellings without basic facilities	Total social protection expenditure, % GDP
Poverty rate before taxes and transfers, poverty line 50%	Employment rate, 25–64 year-olds	Difference in performance between students whose parents work in high- and low-skilled occupations	Mortality rate, under 5, per 1,000 live births	Housing expenditure	Public expenditure on active labor market policies, % GDP
Median poverty gap after taxes and transfers, poverty line 50%	Real minimum wages, PPP\$	Difference in performance between students with low- and high-educated parents	Healthy life expectancy	Rooms per person	Public expenditure on old-age and survivors cash benefits, % GDP

Poverty rate after taxes and transfers, 0–17 year-olds	Net Pension replacement rate, low paid workers	Ratio of students to teaching staff, secondary education		Public expenditure on Housing, % GDP	Public expenditure on family policies, cash benefits % GDP
Gini (at disposable income, post taxes and transfers)	Unemployment rate, 25–64 year-olds	Class size, primary education			
Poverty rate after taxes and transfers, 65 and above	Incidence of Involuntary part time work	Youth neither employed nor in education or training, 15–19 year-olds			
Households with access to the internet	Long-term unemployment, % of total unemployment	Out-of-school rate for children of primary school age			
	Employment rate above 45	Attained a tertiary education degree, 25–64 year-olds			
	Youth unemployment rate	Expenditure per student, primary education (annual, equivalent USD using PPPs)			

לוח ב: המודל התברתי הישראלי – ממדים ואינדיקטורים

עוני ואי-שוויון	תעסוקה והכנסה	חינוך	בריאות	דיוור
תחולת העוני לאחר תשלומי העברה	אבטלה ארוכת טווח	נשירה מהחינוך העל-יסודי	מספר מיטות בבתי החולים לאלף תושבים	שביעות רצון מרירת המגורים בקרב המועסקים ברמת שכר נמוכה
תחולת העוני בקרב ילדים	שיעור התעסוקה בקרב בני 64-25	תלמידי י"ב הנכאים לבגרות בחינוך העברי: אשכולות חברתיים 10-9 לעומת אשכולות חברתיים 2-1	תפיסת מועסקים ברמת שכר נמוכה את מצבם הבריאותי (מרגישים בריאים)	צפיפות הדיוור: מספר חודרים ממוצע לאדם במשק בית
עומק העוני	שיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות בנות 64-25	הישגים בבחינות המיצ"ב במתמטיקה בכיתה ה' בחינוך העברי: אשכולות חברתיים 10-9 לעומת אשכולות חברתיים 2-1	שיעור תמונות חינוקיות: מחוז תל אביב לעומת מחוזות צפון ודרום	הוצאה על דיוור מתוך כלל ההוצאות למשק בית בשלישת העשירונים האחרונים
	שיעור המועסקים במשרה חלקית שלא מוצאן			תחושת ביטחון באזור המגורים בקרב מועסקים ברמת שכר נמוכה
תחולת העוני של בני 65 ומעלה	פנסיה במקום העבודה בקרב מועסקים ברמת שכר נמוכה	הישגים בבחינות המיצ"ב במתמטיקה בכיתה ה': הציון הממוצע בחינוך העברי לעומת הציון הממוצע בחינוך הערבי		
תחולת העוני: משפחות יהודיות לעומת משפחות ערביות	שיעור התעסוקה בקרב גברים חרדים בני 64-25			

[illegible]

המומחיות והמומחים שסייעו בבחירת המשתנים

לאה אחרות, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים; ראש המחלקה לכלכלה וניהול, המרכז האקדמי רופין

מירי אנדבלד, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

שרית הלמן, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

נעם זוסמן, חטיבת המחקר, בנק ישראל

משה חזן, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב

אסתר טולדנו, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

משה יוסטמן, ראש תחום החברה האזרחית, מכון ון ליר בירושלים; המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

נח לויין-אפשטיין, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל אביב

סאמי מיעארי, המכון הישראלי לדמוקרטיה; החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל אביב

מיקי מלול, המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

דניאל ממון, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

מישל סטרבצ'נסקי, ראש התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים; המחלקה לכלכלה ובית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים

אביה ספיבק, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים; המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

איל קמחי, המחלקה לכלכלה חקלאית ומינהל, האוניברסיטה העברית בירושלים

טלי רגב, מכון טאוב; בית הספר לכלכלה, המרכז הבינתחומי הרצליה

רשימת המקורות

- Atkinson, Tony, Bea Cantillon, Eric Marlier and Brian Nolan, 2002. *Social indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- Bauer, Raymond, 1966. *Social Indicators*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Cobb, Clifford, and Craig Rixford, 1998. *Lessons Learned from the History of Social Indicators*, I, San Francisco: Redefining Progress.
- Columbia Basin Rural Development Institute, 2013. *Social Indicators Literature Review*, <http://www.cbrdi.ca/wp-content/uploads/Social-Literature-Review.pdf>
- Esping-Andersen, Gøsta, 2000. *Social Indicators and Welfare Monitoring* (Social Policy and Development Program, 2), Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Johnston, Denis F., and Michael J. Carley, 1981. "Social Measurement and Social Indicators," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 453(1), pp. 237–253.
- MacRae, Duncan, 1985. *Policy Indicators: Links between Social Science and Public Debate*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- de Neufville, Judith I., 1975. *Social Indicators and Public Policy: Interactive Processes of Design and Application*, Piscataway, N.J.: Transaction Publishers.
- Noll, Heinz-Herbert, 2004. "Social Indicators and Quality of Life Research: Background, Achievements and Current trends," in Nikolai Genov (ed.), *Advances in Sociological Knowledge*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, pp. 151–181.
- United Nations, 1994. *Information on Social Development Publications and Indicators in the United Nations System* (Working Paper no. 7), New York: UN Publications.



חלק שני

פרוגרסיביות המסים בישראל בעשור האחרון

מישל סטרבצ'נסקי ירדן קידר

מס פרוגרסיבי הוא מס אשר שיעור ההוצאה עליו מתוך ההכנסה עולה עם העלייה בהכנסה, ואילו מס רגרסיבי הוא מס ששיעור ההוצאה עליו מתוך ההכנסה יורד עם העלייה בהכנסה (מס ששיעור ההוצאה עליו נשאר קבוע הוא מס ניטרלי). מבחינה חברתית וכלכלית כאחד עדיפים מסים פרוגרסיביים ונטל מס גובר ככל שההכנסה עולה. עם זאת, יתרונותיהם הגדולים של המסים הרגרסיביים הם הקושי להתחמק מהם והאפשרות לשנות את שיעורם בחקיקה מהירה יחסית. שני יתרונות אלה מובילים לכך שקובעי מדיניות יעדיפו בדרך כלל להעלות מסים רגרסיביים.

הפרוגרסיביות של מערכת המס מושפעת מהחלטות הממשלה לאורך זמן, ובהן החלטות על זיכויים ופטורים והחלטות על מסים סטטוטוריים, דהיינו על שינויים בשיעורי המס השונים. בפרק הזה אנו מבקשים לבחון את ההתפתחות של פרוגרסיביות מערכת המסים בישראל באמצעות שני ניתוחים מקבילים: (א) אפיון של שיעור המס הממוצע החל בפועל על העשירונים השונים, באמצעות אומדן המבוסס על שילוב בין הפעלת מסים סטטוטוריים ובין נתוני סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס; (ב) חישוב מדדי Suits למידת הפרוגרסיביות של תשלומי המס לפי עשירונים,¹ בעזרת שימוש בנתונים של סקרי ההכנסות וההוצאות של משקי הבית שמפרסמת הלמ"ס. כמו כן אנו מציגים כאן בפעם הראשונה השוואה בין-לאומית של פרוגרסיביות מערכת המס לפי מדד Suits.

המס הממוצע בישראל לפי עשירונים

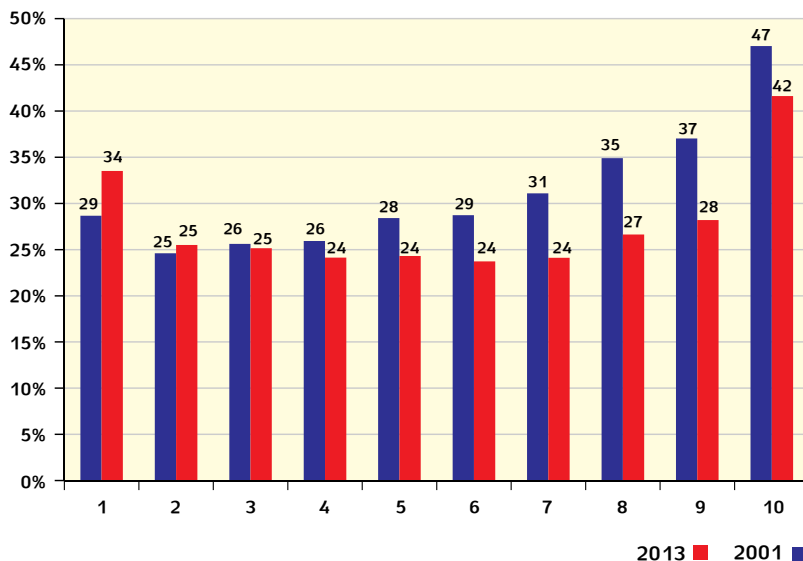
המס הממוצע שמשלם כל משק בית מחושב כאחוז מתוך הכנסת משק הבית. באופן עקרוני רצוי שהמס הממוצע יפחת ככל שההכנסה יורדת, כדי לאפשר למשקי הבית העניים לצרוך יותר וכך לחיות ברמת חיים גבוהה יותר. זו מטרה רצויה הן מבחינה חברתית הן מבחינה כלכלית: העשירונים הנמוכים מאופיינים

1 על מדד זה ראו Suits 1977.

בצריכה גבוהה יותר יחסית להכנסה לעומת העשירונים הבינוניים והגבוהים. על כן, שיעור מס נמוך בעשירונים אלה משמעו הגברת הצריכה במשק (דבר שלא דווקא נכון אשר לעשירונים האחרים), והדבר תורם לצמיחה.

בתרשים 1 להלן מתואר המס הממוצע שהוטל על משקי הבית לפי עשירונים בשנת 2001 לעומת שנת 2013. אלה הם המסים הנכללים בניתוח: מס הכנסה, מס חברות, ביטוח לאומי ומס בריאות, מס על רווחי שוק ההון, מס רכישה, מע"מ עוסקים, מס קנייה על רכב פרטי, מס קנייה על אלכוהול, מס קנייה על סיגריות ובלו על דלק. שיעור ההכנסה מהמסים האלה מתוך סך ההכנסה ממסים בשנת 2011 הוא כ-86%. עקב זמינות הנתונים על מסים אלו והיותם חלק הארי של ההכנסה ממסים, הוחלט להתמקד בהם בבחינת התפתחות מערכת המס.² נדגיש שמדובר בניתוח הכוללני ביותר שנעשה עד כה: ניתוחים אחרים שנעשו, על ידי הלמ"ס ובנק ישראל, לא כללו מסים חשובים כגון מס חברות ומס על רווחי הון.

תרשים 1: נטל המס לפי עשירוני ההכנסה, 2001 לעומת 2013



2 היה רצוי להביא בחשבון גם מסים כגון מכס וארנונה, אך הדבר דורש איסוף פרטני של מספר גבוה של שיעורי מס – דבר שלא היה בכוחנו לעשות.

התרשים מראה כי בין 2001 ל-2013 ירד נטל המס על רוב העשירונים בישראל. הירידה הגדולה ביותר נצפתה בעשירון העליון – מ-47% ל-42%, ודווקא בעשירונים התחתונים עלה נטל המס, פרי העלייה במיסוי העקיף לאורך השנים. בעשירונים אלה, בגלל הנטייה להוציא חלק גבוה מההכנסה על צריכה, פגיעתם של המסים העקיפים (מע"מ, בלו, מס סיגריות, מס אלוהול, מס רכב) גדולה. צורתו של התרשים, כאות U, לא רק שלא התמתנה אלא אף הוחרפה בשנים 2001–2013. נתון זה מנוגד לשאיפה להקטין את שיעור המס בעשירונים התחתונים. מאחר שאי-אפשר לקבוע מראש שמגמות אלה הן אופטימליות, חשוב שקובעי המדיניות יתנו את דעתם לשאלה אם מהלכים אלה, אשר הקטינו את הפרוגרסיביות של מערכת המס, היו רצויים. ראוי לציין שהירידה בנטל המס על העשירונים הגבוהים הייתה אמורה להיות גדולה אף יותר, והיא מותנה בעקבות המחאה החברתית ב-2011. על פי ההחלטות שהתקבלו לפני המחאה, בשנת 2016 מס ההכנסה השולי על ההכנסות הגבוהות ביותר היה אמור לרדת ל-39%, ומס החברות היה אמור לרדת ל-19%. הפחתות אלה נמנעו כאמור בעקבות המחאה, ושינוי הכיוון קיבל ביטוי בהמלצות ועדת טרכטנברג.

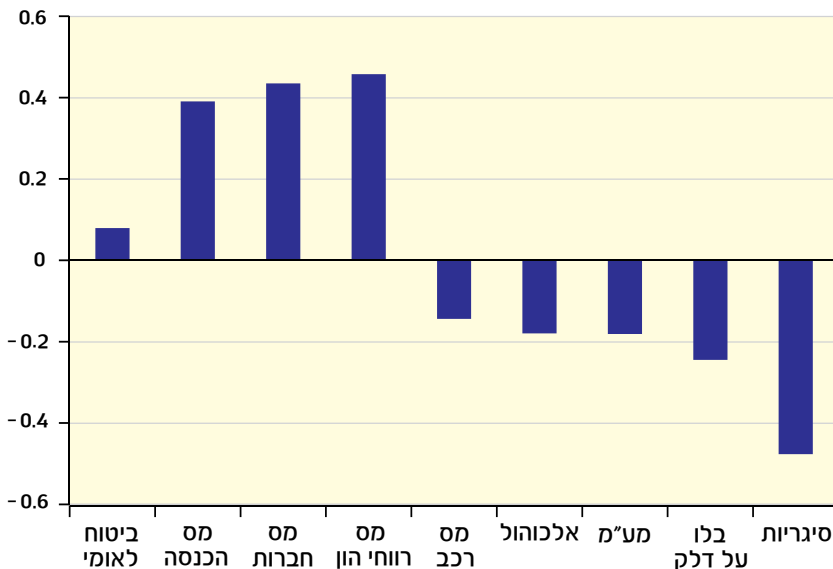
פרוגרסיביות המסים בישראל על פי מדד Suits

בשלב הבא בחנו את פרוגרסיביות מערכת המס בישראל על פי השינוי ברמת הפרוגרסיביות של מסים שונים כפי שנמנו בחלק הקודם, ועל פי הרכבה של גביית המס בפועל. מינהל הכנסות המדינה מציג בדוחות השנתיים שלו את התפלגות תשלומי המס של עשירוני ההכנסה לפי מדד Suits, אשר מודד את התפלגות ההכנסות באוכלוסייה אל מול התפלגות תשלום המסים. דוחות אלו מראים כי בשנים 2002–2009 הפרוגרסיביות הכללית של מערכת המיסוי עלתה ב-29% (דוח מינהל הכנסות המדינה 2011–2012, 91). ואולם, החישוב של מינהל הכנסות המדינה מתבסס על מסים ישירים בלבד, קרי מס הכנסה וביטוח לאומי. מסים אלו הם פרוגרסיביים ממילא ועל כן התוצאה שהושגה אינה מדויקת, והיא מתעלמת מהשינויים החדים שחלו בעשור האחרון במס החברות וכן במסים העקיפים ובראשם מס ערך מוסף, הבלו על הדלק והמס על הסיגריות. כמו כן, הרכב ההכנסות מגביית מסים, כלומר היחס בין מסים ישירים למסים עקיפים, השתנה מאוד בעשור האחרון. שינוי זה מביא לכך שהזנחת בדיקת המסים העקיפים גורמת ככל הנראה לעיוות גדול עוד יותר.

מכיוון שאין נתונים על התפלגות המסים העקיפים בכלל האוכלוסייה, נאלצנו לערוך את החישוב על פי מדגם מייצג של משקי הבית בישראל, אשר מוצג בסקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס. הסקר אפשר להצליב את המידע על הכנסות משק הבית עם המידע על הוצאותיו, בכלל זה דיווח עצמי על הוצאות למסים, ודיווח על הוצאות שונות לתצרוכת שמהן אפשר לחשב את תשלום המס (למשל ההוצאה על

צריכת משקאות אלכוהוליים, שממנה אפשר לחשב את סך המס ששולם לפי גובה מס הקנייה על אלכוהול באותה השנה).³ בשל הבעייתיות בדיווח על הון בסקרי ההכנסות, לא יכולנו לחשב את מס רווחי ההון ומס החברות ישירות מן הסקר. על כן עשינו זאת בשני שלבים: ראשית חישבנו את ההתפלגות הממוצעת של ההכנסות על פי הדיווח בסקר. על בסיס התפלגות זו השתמשנו בנתונים האמתיים של מינהל הכנסות המדינה ושל בנק ישראל כדי לחשב את תשלומי המסים בפועל בכל עשירון. השתמשנו גם בנתוני ההכנסות ממס על רווחי הון שמפרסם בנק ישראל כדי לחשב את ההכנסה האמתית מהון, והוספנו לעשירונים הגבוהים את ההכנסה החסרה. תרשים 2 להלן מראה את רמת הפרוגרסיביות של המסים השונים בשנת 2013, על פי מדד Suits: מספר שלילי משמעו שאפיק המס הוא רגרסיבי, ומספר חיובי משמעו שאפיק המס הוא פרוגרסיבי. כפי שנראה בתרשים, המס הרגרסיבי ביותר הוא המס על סיגריות, ואחריו הבלו על הדלק, מע"מ, מס על אלכוהול ומס רכב. עם המסים הפרוגרסיביים ביותר נמנים מס ההכנסה ומס החברות, שניהם הופחתו הפחתה חדה בשנות האלפיים.

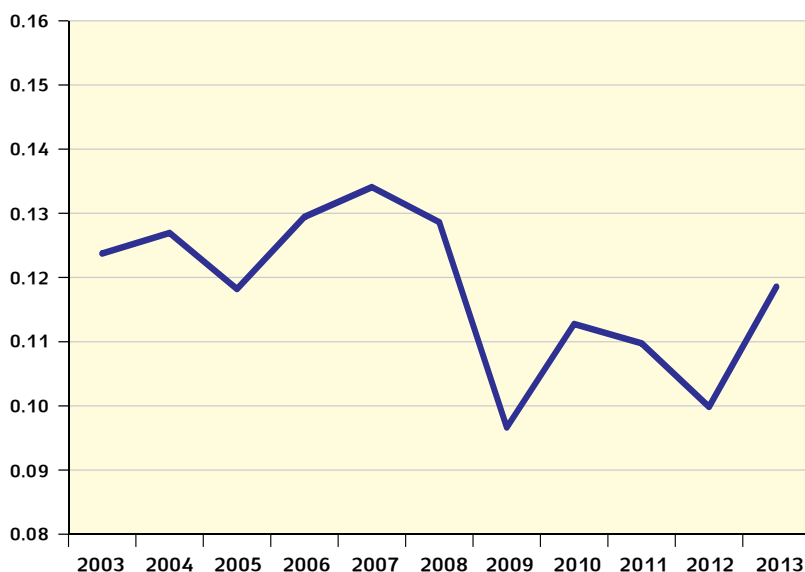
תרשים 2: פרוגרסיביות המסים השונים ב־2013 לפי מדד Suits
(מינוס = רגרסיבי; +1 = פרוגרסיביות מלאה)



3 לפירוט על המתודולוגיה ראו סטרבצ'נסקי וקידר 2015.

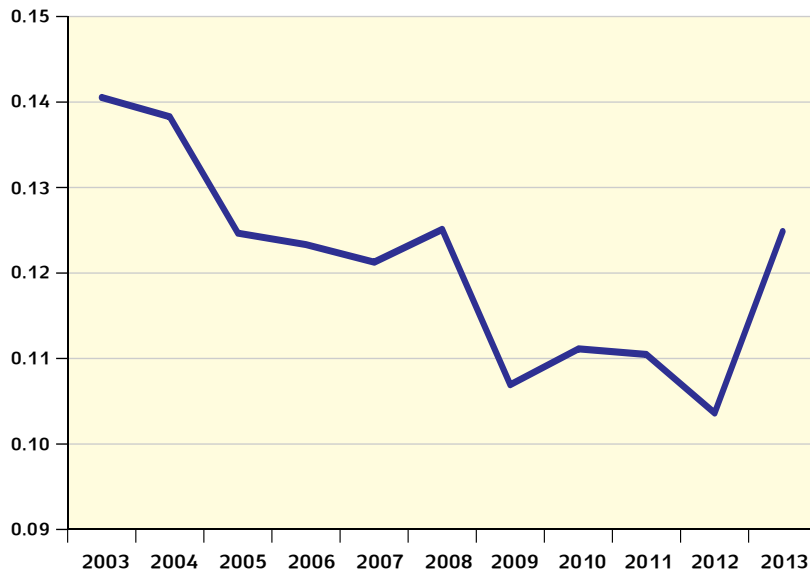
עד כאן אין הפתעות – המסים הישירים הם פרוגרסיביים, והמסים העקיפים הם רגרסיביים. ואולם אפשר לבדוק את מערכת המס כולה על פי מדד Suits ולבחון את הפרוגרסיביות הכללית שלה. בדיקה כזאת מוצגת להלן בתרשים 3. אפשר לראות שבתקופת המשבר הפיננסי העולמי, שפגע בפעילות הכלכלית בישראל בעיקר ב־2009, הפרוגרסיביות ירדה מאוד – עקב הירידה החדה בתקבולים מן המסים הישירים והעלייה במסים העקיפים, שעליה החליטה הממשלה באותה השנה מסיבות פרגמטיות (כאמור לעיל, הסיבות הן רמת הביטחון הגבוהה בגבייתם בפועל והקלות לבצע את השינוי). עם ההתאוששות מהמשבר עלתה הפרוגרסיביות של מערכת המס, אך בשנים האחרונות היא שבה וירדה. ההתפתחות בשנת 2013 נובעת ככל הנראה מהעלייה במדרגות מס ההכנסה מצד אחד, ומהעמקת האי־שוויון, המוביל לתשלומי מס גבוהים יותר בקרב העשירונים הגבוהים, מצד אחר.

תרשים 3: פרוגרסיביות מערכת המס בישראל לפי מדד Suits, 2003–2013



כאמור, התפתחות הפרוגרסיביות נובעת מהפרוגרסיביות של כל מס מחד גיסא, ומשינויים בהרכב תקבולי המס (מסים ישירים לעומת מסים עקיפים) מאידך גיסא. כדי להבין את ההשפעה של כל אחד מהרכיבים ייצרנו שני מדדי Suits עבור כל שנה: המדר הראשון מחושב ישירות, והוא מודד את הפרוגרסיביות הכללית של מערכת המס. מדר זה הוצג לעיל בתרשים 3. המדר השני משקלל את שני התת-מדרים שחושבו עבור כל שנה – מדר עבור המסים הפרוגרסיביים ומדר עבור המסים הרגרסיביים. המשקל שניתן לכל תת-מדר חושב מתוך הרכב המסים המשתנה בשנים 2001–2013. המדר המשוקלל משקף את השתנות הפרוגרסיביות של הרכב המסים, והוא מוצג להלן בתרשים 4. למרות הבדלים רבים, התפתחות המדר המשוקלל דומה להתפתחות המדר הכללי: ירידה חדה בשנת 2009, אחריה תיקון, אחריו ירידה ולבסוף עלייה נוספת בשנת 2013. נתונים אלו מראים שהשינוי בהרכב מערכת המס תואם את השינויים בפרוגרסיביות של כל מס בנפרד.

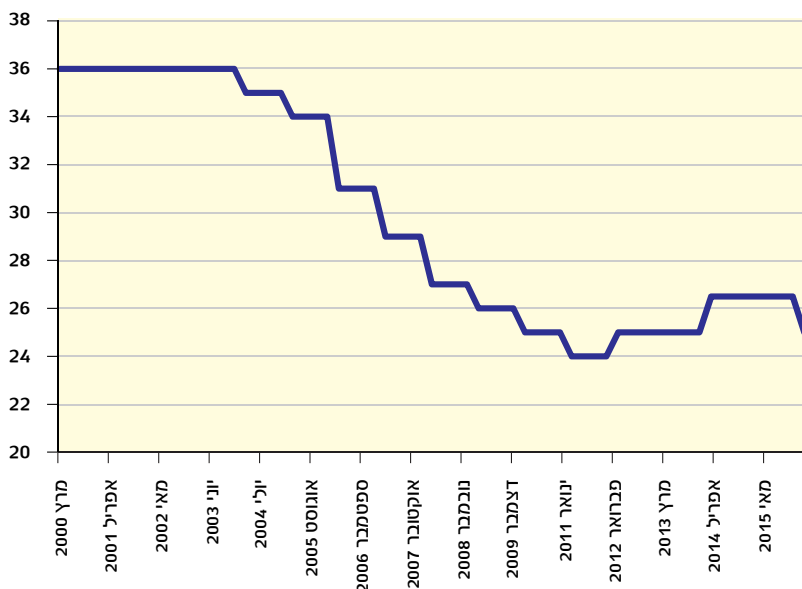
תרשים 4: פרוגרסיביות המסים בישראל לפי מדר Suits המשוקלל, 2003–2013



כדי לעקוב אחר השינויים בפרוגרסיביות של כל מס אפשר לבחון את שיעורי המס הסטטוטוריים. בחינה כזאת מספקת נקודת מבט נוספת על התפתחות מערכת המס: היא מראה באופן ישיר את השפעת הממשלה על מערכת המס, באמצעות החלטותיה על גובהו של כל מס ומס⁴. תרשים 5 להלן מראה את התפתחותם של כמה מסים סטטוטוריים. מדגם בסיסי זה מראה בבירור כי שיעורי המסים הישירים הפרוגרסיביים נמצאים במגמת ירידה ארוכת שנים, ונוספת על כך הורדת מס החברות בתחילת 2016. לעומתם, שיעורי המסים העקיפים הרגריסיביים נמצאים במגמת עלייה, בעיקר למן שנת 2007, שבה מתחילה הירידה במדר Suits המשוקלל (מלבד השינויים בסוף 2015, שאינם מתאימים למגמה). באופן כללי, נתונים אלה מתיישבים עם הנתונים הקיימים המעידים על הפגיעה המתמשכת בפרוגרסיביות של מערכת המס.

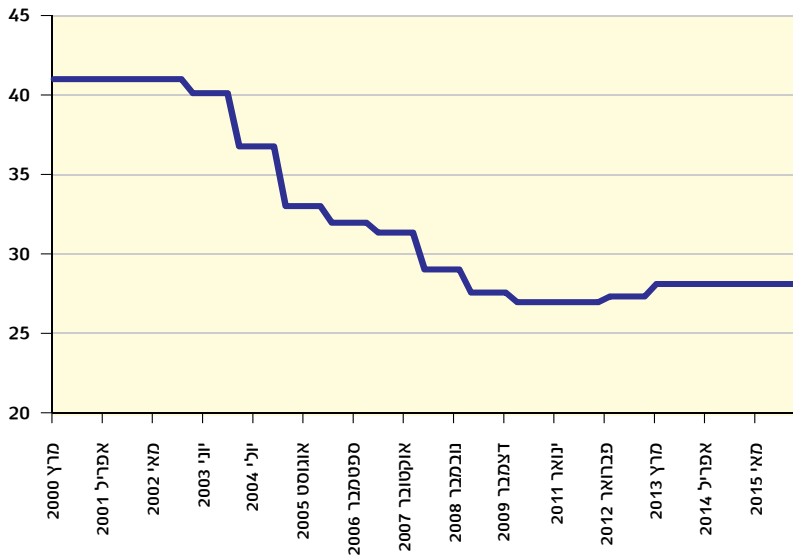
תרשים 5: התפתחותם של מסים סטטוטוריים נבחרים, נתונים רבעוניים 2000–2016 (באחוזים)

א. מס הכנסה שולי ממוצע

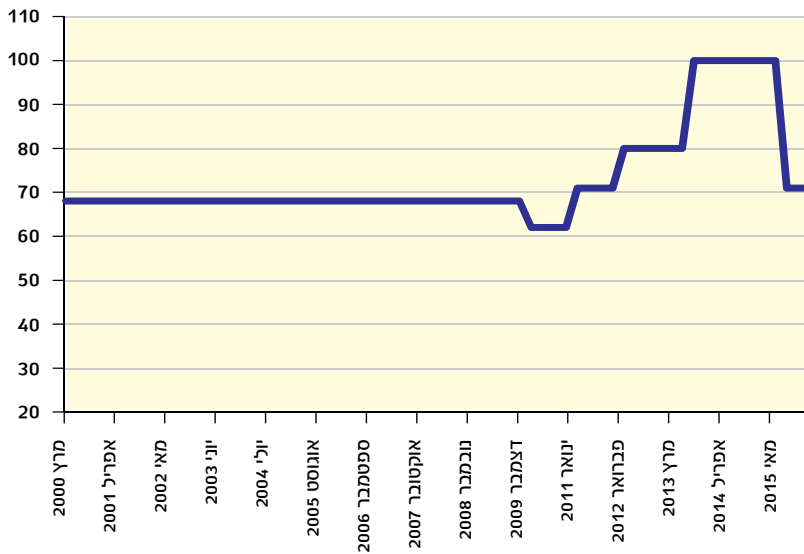


4 לסקירה מלאה של המסים הסטטוטוריים ראו סטרבצ'ינסקי וקידר 2015.

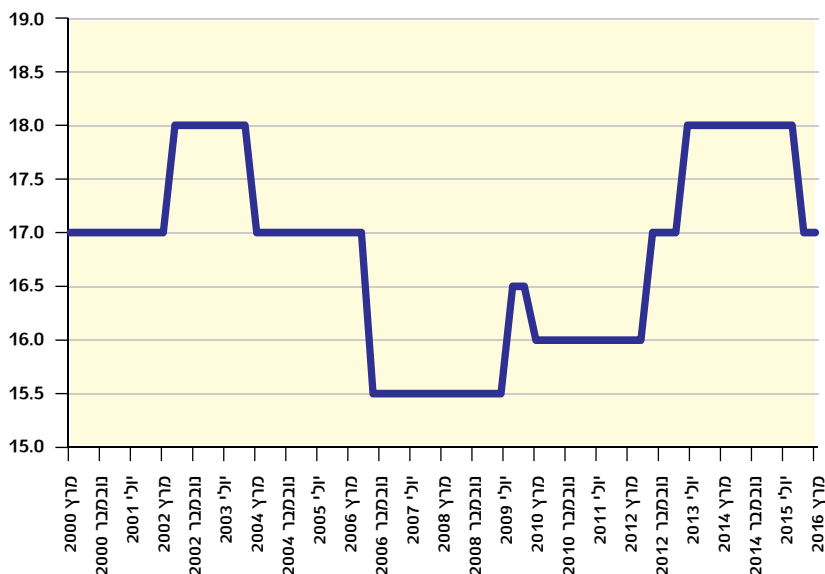
ב. מס חברות



ג. מס ערך מוסף



ד. מס אלוהול ממוצע

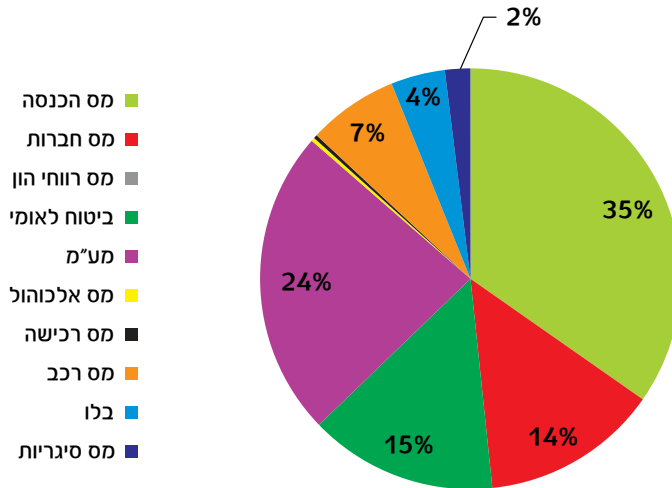


אפשר גם לבחון ישירות את הרכב גביית המסים בפועל. הרכב זה משקף את ההחלטות הסטטוטוריות שנסקרו עד כה, שלפיהן צפויה עלייה במשקלם של המסים הרגרסיביים בהכנסות המדינה. ואכן, מתרשים 6 להלן עולה כי משקלם של המסים הפרוגרסיביים ביותר, מס הכנסה ומס חברות לברד, היה 49% מסך גביית המסים בשנת 2001, והוא ירד לכדי 43% בשנת 2013. על פי נתוני בנק ישראל, גביית המס בשנת 2013 עמדה על כ-219 מיליארדי ש"ח. פירוש הדבר אפוא ירידה של כ-11 מיליארד ש"ח לעומת הסכום שהיה נגבה במסים ישירים אילו נשאר הרכב המיסוי כפי שהיה ב-2001, לטובת המסים העקיפים. מנגד חלה עלייה גדולה בחלקו של מס ערך מוסף, מ-24% מסך המסים בשנת 2001 ל-32% בשנת 2013. פירוש הדבר עלייה של 17.5 מיליארד ש"ח בגביית מע"מ לעומת הסכום שהיה נגבה אילו נשאר הרכב המיסוי כפי שהיה בשנת 2001.

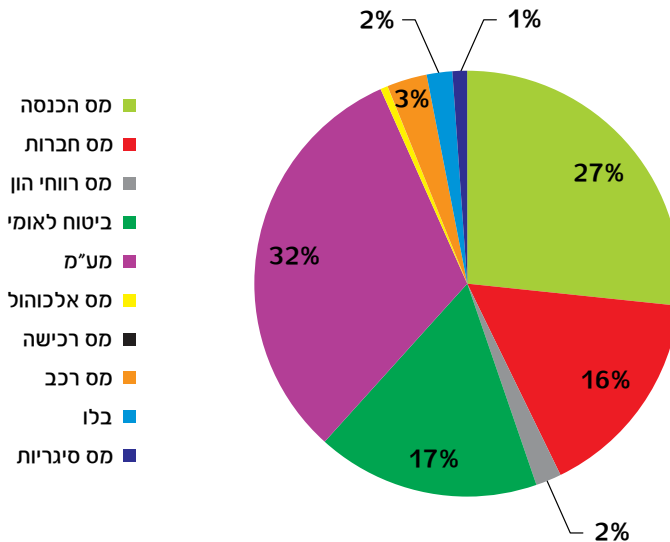
מסקנות דומות על מידת הפרוגרסיביות של מערכת המס אפשר להסיק מן ההרכב המשתנה של הכנסות הממשלה ממסים. משקלם של המסים הפרוגרסיביים שנבדקו בהכנסות המדינה ירד בשנים 2001-2013 בכ-4 נקודות האחוז, ואילו משקל המסים הרגרסיביים עלה בכ-7 נקודות האחוז. נתון זה מתיישב עם צורת ההתפתחות של מדד הפרוגרסיביות ומעיד אף הוא על כיוונה של מדיניות המסים של ממשלות ישראל בעשור האחרון: מדיניות רגרסיבית יותר המעמיקה את האי-שוויון.

תרשים 6: התפלגות הכנסות המדינה ממסים, 2001 לעומת 2013

א. שנת 2001



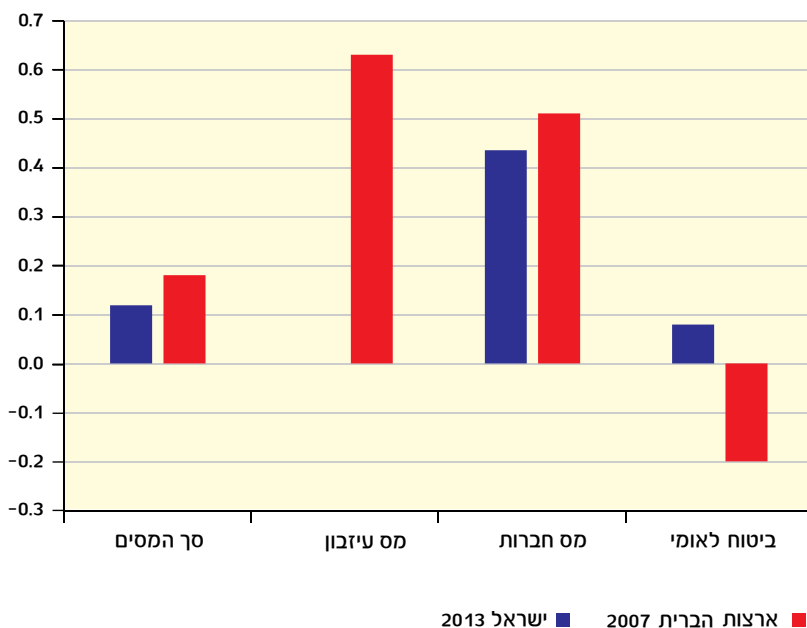
ב. שנת 2013



השוואה בין-לאומית

יש כמובן צורך בהשוואה בין-לאומית של הפרוגרסיביות של מערכת המס, כדי לראות אם השינויים בישראל דומים לשינויים הכלליים המתרחשים בעולם המערבי בעקבות התחרות הבין-לאומית בכל הנוגע למסים. תרשים 7 להלן משווה בין ישראל לארצות הברית בכל הנוגע לפרוגרסיביות של מערכת המס ושל המסים הישירים לפי מדד Suits. התרשים מראה כי פרוגרסיביות מערכת המס הישראלית פחותה מזו של המערכת האמריקנית.⁵ השוואה של המסים הישירים מעלה כי המסים שבהם הפרוגרסיביות בישראל פחותה הם מס חברות ומס עיזבון, מס שלפי שעה אינו נוהג בישראל (שר האוצר הצהיר בעבר על נכונותו לקדם את הטלתו).

תרשים 7: הפרוגרסיביות של מערכת המס ושל המסים הישירים בישראל ובארצות הברית לפי מדד Suits

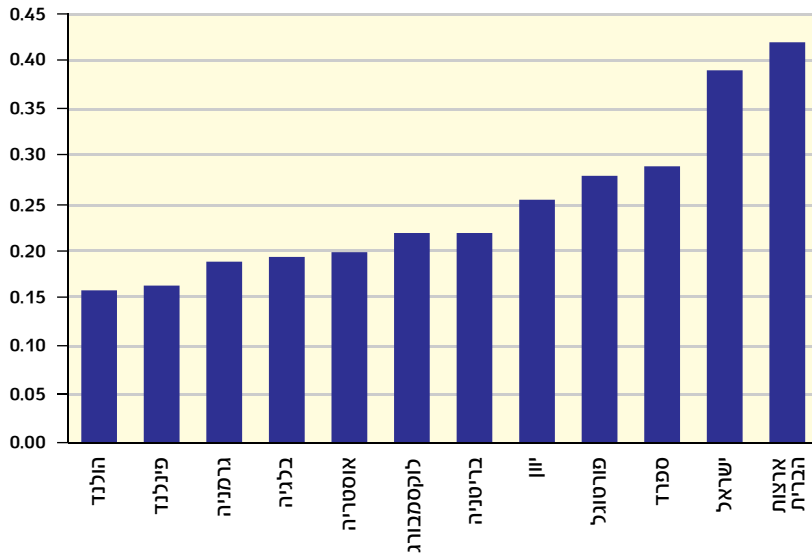


מקור: חישובי המחברים; Roach 2010

5 נאלצנו להשוות בין שנים שונות משום שלא לכל השנים יש נתונים נגישים. למרות האי-נוחות בהשוואה כזאת החלטנו שלא לוותר עליה ולהציג את ממצאיה, הן משום שמערכות המס יציבות למדי הן משום שנעשות השוואות מעטות בלבד מסוג זה.

תרשים 8 להלן מציג השוואה בין-לאומית של הפרוגרסיביות של מס ההכנסה. התרשים מציג תמונה מפתיעה במבט ראשון: בישראל ובארצות הברית מס ההכנסה הוא הפרוגרסיבי ביותר בכל המדינות הנסקרות, למרות הנתונים הידועים על האי-שוויון הגבוה במדינות אלו. ואולם, בשל שיטת מדרגות המס, מס ההכנסה פרוגרסיבי יותר דווקא ככל שהאי-שוויון בהכנסות גבוה יותר: אדם המשתכר שכר נמוך אינו משלם מס הכנסה, ולפיכך כ-50% מהעובדים בישראל אינם משלמים מס הכנסה כלל. מצב זה יוצר תמונה של פרוגרסיביות גבוהה, שכן מס ההכנסה משולם ברובו על ידי העשירונים הגבוהים. אך אילו רבים יותר היו משתכרים שכר גבוה יותר, האי-שוויון היה יורד – גם אם בד בבד הייתה יורדת פרוגרסיביות המס, מפני שיותר פרטים היו משלמים מס הכנסה. ואמנם, התרשים מראה כי במדינות שבהן האי-שוויון נמוך יותר – פינלנד, הולנד, גרמניה – מס ההכנסה פרוגרסיבי פחות.

תרשים 8: השוואה בין-לאומית של הפרוגרסיביות של מס ההכנסה לפי מדרג Suits*



* הנתונים על ישראל מתייחסים לשנת 2013; הנתונים על ארצות הברית מתייחסים לשנת 2007; הנתונים על מדינות אירופה מתייחסים לשנת 2010.

מקור: חישובי המחברים; Paulus and Peichl 2008; Roach 2010

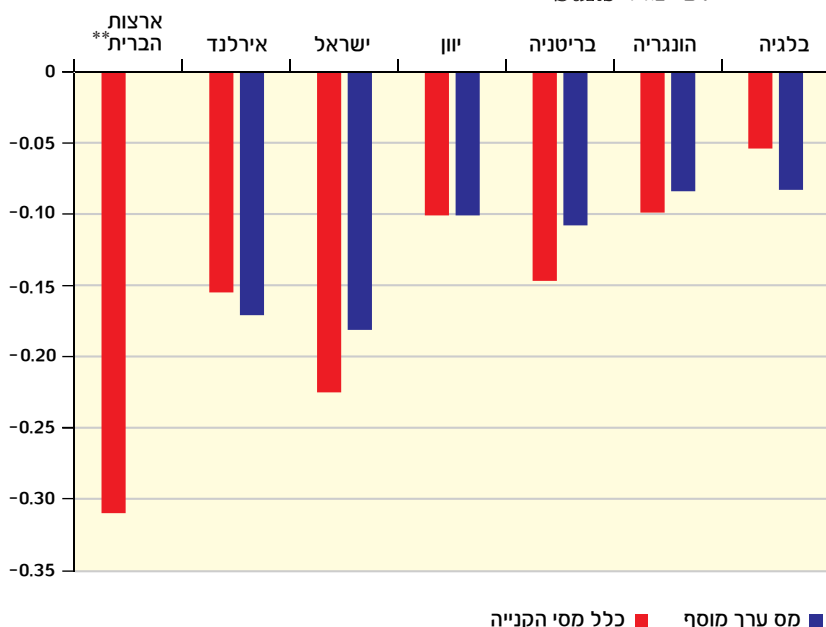
נתונים אלו מתיישרים עם הרכב המסים בישראל: כפי שמראה תרשים 6 (לעיל עמ' 70), אף על פי שמס ההכנסה נותר פרוגרסיבי מאוד, שיעורו מתוך סך גביית

המסים הולך ופוחת עם הזמן. תהליך זה הואץ בשנים 2013–2015, בעקבות העלאות המסים העקיפים שביצעה הממשלה הקודמת.

תרשים 9 להלן מציג השוואה של הפרוגרסיביות של המסים העקיפים בישראל לעומת ארצות הברית, ולעומת כמה ממדינות אירופה שביחס אליהן נמצאו נתונים. עולה ממנו כי הרגרסיביות של מערכת המס בישראל גבוהה יחסית. רק בשתי מדינות הרגרסיביות של המע"מ גבוהה יותר מבישראל – אירלנד וארצות הברית; ורק במדינה אחת הרגרסיביות של מסי הקנייה גבוהה יותר מבישראל – ארצות הברית. נתונים אלה עולים גם הם בקנה אחד עם התמונה המצטיירת במחקר זה: עלייה ברגרסיביות של מערכת המס, הניכרת גם בבחינת כל מס בנפרד, גם בבחינת מערכת המס בכללותה, וגם בבחינת הרכב מערכת המס.

תרשים 9: השוואה בין-לאומית של פרוגרסיביות המסים העקיפים,

לפי מדד Suits*



* הנתונים על ישראל מתייחסים לשנת 2013; הנתונים על ארצות הברית מתייחסים לשנת 2007; הנתונים על מדינות אירופה מתייחסים לשנת 2010.

** בארצות הברית אין מס ערך מוסף פדרלי, ושיעור המס משתנה ממדינה למדינה ואף מעיר לעיר. לכן לא היה אפשר להשיג נתונים על המע"מ במדינה זו.

מקור: חישובי המחברים; Roach 2010; Decoster et al. 2010.

לסיכום, בכל התבחינים שנבדקו – נטל המס לפי עשירונים, פרוגרסיביות מערכת המס, הפרוגרסיביות של כל מס בנפרד והרכב ההכנסות ממסים, וכן בהשוואה בין-לאומית של הפרוגרסיביות של מסים שונים, נמצא כי הפרוגרסיביות של מערכת המס בישראל הולכת וקטנה עם הזמן, באופן שממקם את ישראל נמוך בדירוג המדינות המפותחות. מצב זה אינו אופטימלי מבחינה חברתית וכלכלית גם יחד, וראוי כי מקבלי ההחלטות יתנו על כך את הדעת וישקלו מעבר הדרגתי למערכת מס פרוגרסיבית יותר.

מאגרי הנתונים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משק הבית; סקר הכנסות משק הבית.

מינהל הכנסות המדינה, דוח מינהל הכנסות המדינה 2011–2012.

בנק ישראל, הכנסות הממשלה ומיסים – בנק ישראל.

רשימת המקורות

סטרבצ'נסקי, מישל, וירדן קירר, 2015. "התפתחות הפרוגרסיביות של המסים הסטטוטוריים בישראל", תקציב המדינה לשנת 2015: הכנס החמישי של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים (מחקרי מדיניות, 18), ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.

Decoster, Andre, Jason Loughrey, Cathal O'Donoghue and Dirk Verwerft, 2010. "How Regressive Are Indirect Taxes? A Microsimulation Analysis for Five European Countries," *Journal of Policy Analysis and Management* 29(2), pp. 326–350.

Paulus, Alari, and Andreas Peichl, 2008. *Effects of Flat Tax Reforms in Western Europe on Income Distribution and Work Incentives* (Discussion Paper No. 3721), Bonn: Institute for the Study of Labor.

Roach, Brian, 2010. *Progressive and Regressive Taxation in the United States: Who's Really Paying (and Not Paying) their Fair Share?* (Global Development and Environment Institute Working Paper No. 10-07), Medford: Tufts University.

Schraad-Tischler, Daniel, and Christian Kroll, 2014. *Social Justice in the EU — A Cross-National Comparison: Social Inclusion Monitor Europe (SIM) — Index Report, 2014*, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/33_SGI/BST_Studie_EU_Social_Justice_Index_2014.pdf

Suits, Daniel B., 1977. "Measurement of Tax Progressivity," *American Economic Review* 67(4), pp. 747–752.

חלק שלישי

הטבות מס לחיסכון לפנסיה:

סקירה והצעות לשינוי מודל ההטבות בעת ההפקדה

לאה אחדות ריטה טרויצקי

מבוא

כדי להתמודד עם האתגרים הכלכליים והחברתיים הניצבים בפני הממשלה בלי להגדיל באופן ניכר את הגירעון בתקציבה, כלכלני התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר ממליצים להגדיל את ההוצאה הציבורית בשנים הקרובות בשיעור של 4% במונחים ריאליים בכל שנה, ובמקביל להגדיל את הכנסותיה של הממשלה ממסים (ראו על כך בחלק הבא). אחד המקורות שהוצעו למימון הגדלת ההוצאה הציבורית, במיוחד על שירותים חברתיים, הוא צמצום מסוים בהטבות המס לחיסכון הפנסיוני, המוענקות בעת ההפקדה של ההפרשות בקרנות הפנסיה ובערוצי החיסכון האחרים. בחלק זה נציג ממצאים עיקריים של מחקר הדמיה (סימולציה) שאמד את היקף הטבות המס לחיסכון הפנסיוני בעת ההפקדה, וכן כמה חלופות לצמצומן בהיקף של 1-1.5 מיליארד ש"ח. השיקול הפיסקלי, כלומר גודלה של תוספת הגבייה ממסים, לא היה השיקול היחיד שהנחה את בחירת החלופות לצמצום הטבות המס. נבחנו חלופות שיובילו גם לצמצום הרגרסיביות הגבוהה שמאפיינת את התחלקות ההטבות בין העובדים, באמצעות הפחתת ההטבות בעיקר לעובדים בעלי שכר גבוה יחסית. מדיניות מעין זו תסייע לצמצם פערים כלכליים: המשפחות בעשירונים הגבוהים ייפגעו יותר מהפחתת הטבות המס, ואילו המשפחות בעשירונים הנמוכים ייהנו יותר מהגדלת ההוצאה הציבורית בתחומי הבריאות, החינוך והרווחה. השינוי המוצע במודל הטבות המס הוא גם צעד ראשון בפישוט המודל, בלי לפגוע פגיעה של ממש במטרה של עידוד החיסכון העצמאי לפנסיה. אין ספק שהמטרות שנמנו מצדיקות קיצוץ גם בהטבות מס אחרות. דוגמאות לכך הן ההטבות לחיסכון בקרנות השתלמות או ההטבות המוענקות במסגרת חוק עידוד השקעות. הקיצוץ בהטבות אלו עשוי אף להיות מוצדק הרבה יותר מהקיצוץ בהטבות המס לחיסכון הפנסיוני. הבחירה להמליץ לקצץ דווקא בהטבות המס לחיסכון הפנסיוני נובעת מכך שהממשלה כבר הציעה בעבר לקצץ בהטבות אלה, וכן מהערכתנו שהסיכוי של הממשלה להעביר הצעה מעין זו גבוה יותר מהסיכוי להעביר הצעה לקיצוץ בהטבות המס האחרות.

להלן יוצגו שתיים מהחלופות לשינוי מודל הטבות המס בשלב ההפקדה: הצעת עורכות המחקר (להלן: הצעת ון ליר) והצעת משרד האוצר, שהוגשה במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2013–2014. במוקד שתי ההצעות האלה עמדו הפחתת תקרת ההכנסה להפקדות המעביד שעליהן העובד פטור ממס; וביטול הטבת המס בצורת ניכוי על ההפרשות העצמאיות של השכיר. בחינת החלופות התבססה על שיעורי ההפקדות שבסדר פנסיית החובה ועל סדרה של הנחות בדבר שיעורי הכיסוי הפנסיוני, רמת השכר המבוטח, שיעורי החיסכון לפנסיה ולביטוח אובדן כושר עבודה מתוך השכר המבוטח והלא מבוטח, ושיעור ההטבה הגלומה בפנסיה התקציבית. נתוני סקר הוצאות משק הבית ונתוני הסקר החברתי לשנת 2012 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שימשו לנו בסיס לניתוח תמונת המצב הנוכחית ולהערכת ההשלכות הצפויות של החלופות שנבחנו.

הניתוח המוצג כאן מקיף חלק גדול של הטבות המס הפנסיוניות – ההטבות הניתנות בשלב ההפקדה. בחינת ההטבות בשלב הצבירה ובשלב המשיכה מחייבת מחקר המשך, שבמסגרתו תיבחנה עוד חלופות שיש בהן כדי לצמצם את העלות הכוללת של הטבות המס, באמצעות מודל הטבות רגרסיבי פחות מהמודל הנוהג כיום.

עיקרי הממצאים וההמלצות

היקף הטבות המס לחיסכון הפנסיוני בשלב ההפקדה במצב הנוכחי נאמד בכ-10 מיליארד ש"ח, מהם כ-8.7 מיליארד ש"ח במס הכנסה וכ-1.3 מיליארד ש"ח בדמי ביטוח לאומי ובדמי (מס) בריאות. אומדן זה נמוך מהאומדן שמופיע ברוח של מינהל הכנסות המדינה.¹ ההבדל נעוץ בהנחות השונות בדבר שיעורי החיסכון ורמת השכר המבוטח וכן במאגרי הנתונים השונים ששימשו בסיס להדמיה. כאמור, מודל ההטבות הנוהג כיום הוא רגרסיבי מאוד: שלושת העשירונים הראשונים של העובדים אינם זוכים להטבות מס כלל, ואילו שלושת העשירונים העליונים זוכים ליותר מ-75% מסך ההטבות. האופי הרגרסיבי של הטבות המס בא לידי ביטוי גם בגודל ההטבה כשיעור מההכנסה מעבודה: ההטבה כשיעור מההכנסה עולה מ-1.4% בעשירון הרביעי ל-3.8% בעשירון העליון של אוכלוסיית העובדים. ההטבה הממוצעת נאמדת בכ-80 ש"ח לחודש בעשירון הרביעי והיא עולה לכ-1,200 ש"ח לחודש בעשירון העליון. השינוי המוצע במסגרת הצעת ון ליר יקטין את היקף ההטבות בכ-1 מיליארד ש"ח, ויקטין את חלקו של העשירון

1 מינהל הכנסות המדינה מתבסס על נתונים מינהליים שאינם זמינים לחוקרים חיצוניים, לפחות לא באופן מירי.

העליון בסך ההטבות מ-37.1% ל-34.9%. ההטבה הממוצעת לעובד באוכלוסייה תקטן מכ-372 ש"ח לכ-338 ש"ח לחודש, וההטבה הממוצעת לעובד בעשירון העליון תקטן בכ-160 ש"ח. הצעת האוצר תוביל לחיסכון גבוה במקצת, של כ-1.4 מיליארד ש"ח, בשל הפחתת הטבות המס בעיקר לעובדים בעשירונים העליונים. מסקנות המחקר נוגעות גם להגדרת הטבות המס בעת ההפקדה, במיוחד על רקע הנהגתה של פנסיית החובה בישראל. על פי הצעת ון ליר, הפטור ממסים ישירים על תשלומי המעביד, לפחות כשמדובר בפנסיית החובה שהשכר המבוטח במסגרתה הוא עד השכר הממוצע במשק, לא ייחשב להטבת מס. מוצע גם לשקול שלא להחשיב את הפרשות המעביד כהכנסה לצורך תשלום דמי ביטוח לאומי גם ברמות שכר הגבוהות מהשכר הממוצע במשק, שכן תפיסה מעין זו מחייבת לשקול את האפשרות שהפרשות המעביד ייחשבו להכנסה גם לצורך גמלאות מחליפות שכר של הביטוח הלאומי.

מתוך המחקר שלנו – במיוחד בעקבות ההשוואה למדינות אחרות והחשיפה להתלבטויות של מומחים בכל הקשור להיבטים המתודולוגיים של הגדרת הטבות המס – עלו מחשבות גם בעניין אופי המסגרת שבסמכותה לקבוע מהי הטבת מס ולשקול שינויים בהגדרות של הטבות המס, בעיקר שינויים שתהיה להם השפעה ניכרת על העלות התקציבית של הטבות המס. מוצע גם לשקול להרחיב את מעגל המומחים המשתתפים בתהליך זה.

משטרי מיסוי של החיסכון לפנסיה: סקירה כללית

הטבות מס, הקרויות גם "הוצאות מס" (tax expenditures), מוגדרות כהפסד הכנסות למדינה עקב מתן פטור ממס על הכנסה, דחיית מס, שיעור מס מופחת או הנחה בתשלום מס לתושבים מקבוצות אוכלוסייה שונות או לחברות עסקיות. התערבות הממשלה באמצעות הטבות מס נועדה להשיג מטרות חברתיות וכלכליות כמו עידוד צמיחה ותעסוקה, סיוע לפריפריה וצמצום פערים כלכליים. הטבות המס מוענקות בגין סוגים שונים של הכנסות (למשל פטור ממס על קצבת ילדים או קצבת נכות) או בגין סוגים שונים של פעילות כלכלית (למשל מס חברות מופחת במסגרת חוק עידוד השקעות הון). ההגדרה של הטבת מס כהסדר מיוחד הסוטה מ"חוק המס הנורמלי" נתונה לפרשנות, שכן הקביעה שחלקים מסוימים של החוק הם "נורמליים" בעוד שחלקים אחרים סוטים במכוון מהנורמלי היא סובייקטיבית במידה רבה, ולפיכך גם שנויה במחלוקת.² לא רק הגדרת ההטבות נתונה לוויכוח

2 בארצות הברית נהוגות שלוש הגדרות של "מס נורמלי": אחת של הוועדה המשותפת של הקונגרס לנושאי מס ושתיים של משרד האוצר. להצגת הבעייתיות בהגדרה של מבנה המס הנורמלי ובקביעת סעיפי חוק במערכות המס כהוצאות מס, וכן לשינויים

אלא גם המתודולוגיה וזמינות הנתונים לאמידת היקפן הכספי. אמנם מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר הגדיר "תקן" שעל בסיסו נקבעה רשימת הטבות המס, אך בד בבד הוא דן בהרחבה בבעייתיות של נושאים אלו במישור המושגי ובמישור המדידה (ראו דוח מינהל הכנסות המדינה 2011–2012).

על פי האומדן של מינהל הכנסות המדינה, ההיקף הכספי של הטבות המס עמד ב־2014 על כ־47 מיליארד ש"ח, שהם כ־18% מסך המסים הממשלתיים וכ־4.5 אחוזי תוצר.³ ההטבות במס הכנסה ובמס על ההון נאמדו בכ־3.5 אחוזי תוצר (ובכ־3.7 אחוזי תוצר אם נוסיף עליהן את ההטבות במסי נדל"ן).⁴ היקף זה אינו חריג בהשוואה בין־לאומית: היקף הטבות המס באנגליה הוא 12.8 אחוזי תוצר; בקנדה, בארצות הברית ובספרד הוא נע בין 5 ל־7 אחוזי תוצר; בהולנד ובקוריאה שיעורו כ־2.5–2.5 אחוזי תוצר, ובגרמניה – 0.7 אחוזי תוצר (OECD 2010). היקף ההטבות במס הכנסה ובמסיו על רווחי הון באנגליה הוא 8.3 אחוזי תוצר; בקנדה ובארצות הברית שיעורו 6 אחוזי תוצר; בספרד, בקוריאה ובהולנד הוא נע בין 1.1 ל־2.3 אחוזי תוצר; ובגרמניה שיעורו כ־0.3 אחוזי תוצר בלבד. היקף ההטבות במס הכנסה בלבד (ללא המיסוי על ההון) נע בין 4.9–5.2 אחוזי תוצר בארצות הברית ובאנגליה לבין 0.3 אחוזי תוצר בגרמניה.

הטבות המס לחיסכון הפנסיוני, שבהן עוסק מחקרנו, נועדו לעודד את החיסכון לעת הפרישה ולהבטיח לפורשים פנסיה ברמה נאותה. אפשר לראות בהטבת המס הזאת פיצוי על כך שהכסף יהיה נגיש לחוסכים רק בעת הפרישה, ובדרך כלל רק בצורה של קצבה.⁵ רציונל נוסף של הטבות המס לחיסכון לפנסיה הוא שהן מונעות, או למצער מצמצמות, את התופעה של מס כפול על אותה ההכנסה (פעם בעת יצירתה ופעם על החיסכון, אם היא נחסכה). כלומר, הטבות המס מסייעות ליצור מערכת מס ניטרלית (בין הוצאה לחיסכון), ובכך גם מעודדות את החיסכון. עם זאת, אם הדגש מושם על עידוד החיסכון כדי להבטיח הכנסה הולמת לעת הפרישה אזי יש היגיון במיקוד הטבות המס בעובדים בעלי הכנסה נמוכה ובינונית,

שחלו ברשימת הוצאות המס שנקבעה על ידי ממשלת ארצות הברית, ראו Altshuler and Dietz 2011.

3 אומדן זה מתייחס להטבות במסים ממשלתיים (מס הכנסה, מסי נדל"ן ומסים עקיפים), ללא הטבות בדמי הביטוח הלאומי, בדמי ביטוח בריאות ובמסים עירוניים כמו ארנונה. לתיאור מפורט של מערך ההטבות והיקפן ראו דוח מינהל הכנסות המדינה 2011–2012, פרק ד.

4 ההטבות במסים הישירים נאמדו ב־2014 בכ־38 מיליארד ש"ח, מהם כ־26 מיליארד ש"ח במס הכנסה על יחידים ועל חברות, כ־10 מיליארד ש"ח במס על רווחי הון וכ־2 מיליארד ש"ח במסי נדל"ן.

5 המונח "קצבה" ישמש להלן לציון החיסכון שהעובד מקבל לאחר הפרישה, אם בצורת קצבה חודשית ואם בתשלום חד־פעמי.

שהרי סביר שהעובדים המבוססים מאוד יחסכו גם ללא הטבות אלה. ואולם, אם הדגש מושם על מניעת כפל מס יש היגיון בכך שבעלי השכר הגבוה (המשלמים מס לפי שיעורים שוליים גבוהים) יקבלו את חלק הארי של הטבות המס.

תשלום מס על חיסכון לפנסיה יכול להיעשות באחד או יותר משלבי החיסכון: בעת ההפקדה של ההפרשות (למסות את ההפרשות שהעובד משלם משכרו ו/או את ההפרשות שמעסיקו משלם עבורו, או לחלופין לפטור את ההפרשות ממס), בעת הצבירה של החיסכון (למסות את התשואה על החיסכון או לפטור אותה ממס) ובעת המשיכה של החיסכון בצורת קצבה או בצורת תשלום חד-פעמי (למסות את הקצבה או לפטור אותה ממס). בכל אחד משלושת השלבים המיסוי או הפטור יכולים להיות מלאים או חלקיים. בספרות נהוג לסמן דפוסים או משטרים שונים של מיסוי החיסכון הפנסיוני כלהלן:

- מיסוי פנסיוני מסוג EET (Exemption-Exemption-Tax). משטר מס זה פוטר ממס את ההפרשות של העובד (המס הישיר מוטל על הכנסת העובד בניכוי ההפרשות לפנסיה, והפרשות המעביד אינן נחשבות להכנסה חייבת במס ביד העובד) ואת התשואה על החיסכון, אך מטיל מס על הקצבה בעת המשיכה.
- מיסוי פנסיוני מסוג TEE (Tax-Exemption-Exemption). במשטר מס זה המס מוטל על ההפרשות בלבד בעת ההפקדה.⁶
- מיסוי פנסיוני מסוג ETT (Exemption-Tax-Tax). במשטר מס זה המס מוטל על התשואה ועל הקצבה.
- מיסוי פנסיוני מסוג TET (Tax-Exemption-Tax). במשטר מס זה הפרט ממוסה פעמיים על אותה ההכנסה.
- מיסוי פנסיוני מסוג EEE (Exemption-Exemption-Exemption). במשטר מס זה מוענק פטור ממס בכל שלבי החיסכון.

6 במודל מס פשוט שבו שיעור המס אחיד, שני המשטרים, EET ו-TEE, שקולים בהשפעתם: בשניהם התשואה לחיסכון לפני מס שווה לתשואה לחיסכון לאחר מס. כמו כן, שניהם ניטרליים בין תצרוכת בהווה לתצרוכת בעתיד, עובדה מכרעת בכל הנוגע למיסוי פנסיות. נוסף על כך, עובדים שחסכו לתצרוכת בעתיד משלמים מס בשיעור זהה למס שמשלמים אנשים לתצרוכת בהווה. שתי מערכות אלה ממסות רק את התצרוכת (הוצאה), ושתיהן מעבירות לממשלה אותו ערך נוכחי של מסים, אם כי עיתוי העברת המס שונה. ואולם, במציאות מודל המס על פי רוב אינו אחיד, ולשתי המערכות השפעות שונות זו מזו – שכן הפרט עומד בפני שיעורי מס שוליים שונים בתקופת העבודה ובתקופת הפרישה ושוי ההטבה גבוה יותר בתקופה שבה שיעור המס גבוה יותר. במודל מס פשוט גם התוצאות של משטרי מיסוי מסוג TTE ו-ETT זהות. בשני המשטרים האלה המס מוטל על כל סוגי ההכנסות (מעבודה ומהון), ואחת היא אם הם נחסכו או נצרכו. משטרים אלו הם ניטרליים בין הוצאה לחיסכון משום שמערכת המס מטפלת בחיסכון כמו בתצרוכת.

הטבות מס לחיסכון לפנסיה נהוגות ברבות ממדינות ה-OECD, ומטבע הדברים הן ממלאות תפקיד חשוב יותר במדינות שבהן ההסתמכות על החיסכון בקרנות הפנסיה הפרטיות במימון צובר רבה יותר מן ההסתמכות על המערכת הציבורית במימון שוטף. המיסוי הפנסיוני ברוב מדינות האיחוד האירופי, בהן אוסטריה, פינלנד, בלגיה, צרפת, ספרד ואנגליה (The Social Protection Committee 2008; Pensions Policy Institute 2013), וכן בארצות הברית ובשווייץ, הוא מסוג EET; מיסוי פנסיוני מסוג TEE נהוג בהונגריה; מיסוי פנסיוני מסוג ETT נהוג בדנמרק, בשוודיה ובאיטליה; מיסוי פנסיוני מסוג TET נהוג בלוקסמבורג ובצ'כיה; ואילו באסטוניה נהוג מיסוי פנסיוני מסוג EEE. עם זאת, במדינות רבות משטרי המיסוי אינם "טהורים" במובן שהמיסוי או הפטור ממס באחד משלבי החיסכון הוא חלקי בלבד. כך, למשל, במיסוי פנסיוני מסוג EET ו-ETT נפוץ הסדר שבו ניתן פטור ממס עבור ההפקדות של מעבידים, אך הפטור מוגבל בתקרה. למשל, המיסוי הפנסיוני הנהוג באנגליה למעשה אינו מסוג EET אלא מסוג Eet:⁷ פטור מלא על הפרשות העובד והמעביד, מיסוי חלקי בלבד של התשואה ופטור חלקי ממס על הקצבה (Pensions Policy Institute 2013). וכפי שיוצג בהמשך, המיסוי הפנסיוני בישראל במסגרת קופות הגמל וקרנות הפנסיה הוא מסוג tEt: מיסוי חלקי של ההפקדות, בעיקר של העובד, פטור ממס על התשואה בשלב הצבירה, ופטור או מיסוי חלקי של הפנסיה בעת קבלתה.

הספרות העוסקת בהטבות מס לחיסכון לפנסיה מדגישה את הדיון בשני היבטים מרכזיים. האחד הוא היעילות של הטבות המס בעידוד החיסכון לפנסיה: לנוכח העלות התקציבית הגבוהה יחסית של הטבות המס, האם הן אכן מגדילות את החיסכון במשק או שהן רק מסיטות חיסכון מאפיקים רגילים לאפיק הפנסיוני? המסקנה הרווחת היא שאין עדויות חותכות לכאן או לכאן. רבים מדגישים את הקושי האמפירי לענות על השאלה הזאת, בשל ריבוי הגורמים המשפיעים על ההחלטה לחסוך. מחקרים מארצות הברית מראים שבעלי שכר בינוני ונמוך נוטים יותר להגיב לתמריצי חיסכון על ידי יצירת חיסכון, ואילו בעלי שכר גבוה מגיבים בהסטה של החיסכון לאפיק הפנסיוני. עוד מציינת הספרות שבעלי הכנסה גבוהה (על פני מחזור החיים) נוטים גם לחסוך יותר מבעלי הכנסה נמוכה (Dyanan *et al.* 2000). ההיבט השני נוגע לחלוקת ההכנסות: מי נהנה בפועל מהטבות המס לפנסיה? התשובה על שאלה זו חד-משמעית ברוב המדינות: בעלי שכר גבוה נהנים יותר מהטבות מס במערכות מס פרוגרסיביות, והם גם נוטים יותר למצות את הטבות המס.

7 השימוש באות קטנה נועד לציין מערכות שבהן באחד משלבי החיסכון המיסוי או הפטור אינם מלאים.

שני היבטים אלה מדגישים את החשיבות של מבנה משטר המס בכל הנוגע לחיסכון לפנסיה. כך, למשל, מיסוי פנסיוני מסוג EET מאופיין בעלות תקציבית גבוהה והוא מעניק נתח ניכר מההטבות לבעלי הכנסה גבוהה, ולפיכך מעצים את האי־שוויון ברכוש. בצד חסרונות אלה, משטר זה נהנה מיתרונות ברורים. למשל, דחיית תשלום המס לעת הפרישה מאפשרת לעובדים לפרוס את הכנסתם על פני החיים (במערכת מס פרוגרסיבית הפרט יחויב בשיעורי מס נמוכים יותר בתקופת הפרישה, שכן בדרך כלל ההכנסה בתקופה זו נמוכה יותר מביתקופת העבודה), ואילו הפטור על התשואה במהלך הצבירה מיטיב במיוחד עם חוסכים צעירים, שלפניהם שנים רבות של חיסכון. פטור זה עשוי גם להיטיב עם המשק אם הגדלת החיסכון מופנית להשקעות במגזר הפרטי. מערכת מסוג ETT נדיבה פחות ועלותה קטנה יותר, אך גם היא מיטיבה עם החוסכים המבוססים מאוד.

נתונים עדכניים על התפלגות הטבות המס במדינות שונות לפי המטרה או התחום של ההטבה זמינים רק עבור ההטבות במס הכנסה, ללא המיסוי על ההון וללא המסים האחרים (OECD 2010), ולפיכך אין הם משקפים את התמונה המלאה. היקף הטבות המס לפרישה (חיסכון פנסיוני) נאמד בכ־1 אחוז תוצר בארצות הברית, בכ־1.7 בקנדה וב־2.3 אחוזי תוצר באנגליה. בגרמניה, בהולנד ובקוריאה הוא כמעט אפסי, ובספרד שיעורו 0.2 אחוזי תוצר. ההטבות במס הכנסה בתחום הפרישה היו כ־30% מסך ההטבות במס הכנסה ללא המיסוי על ההון בקנדה ובאנגליה, וכ־17% מסך הטבות אלו בארצות הברית. באופן כללי אפשר לומר שהטבות המס ניתנות בעיקר לחיסכון בשוק הפרטי ולפיכך היקפן זניח במדינות שבהן מערכת הפנסיה הציבורית דומיננטית מאוד. מתן הקלות מס לעידוד החיסכון לפנסיה היה שכיח בכמה מהרפורמות שהובילו להפרטת מערכת הפנסיה במדינות רבות.

אשר לישראל, ב־2014 הטבות המסים הישירים הממשלתיים (נטו) לחיסכון הפנסיוני בשוק ההון נאמדו על ידי מינהל הכנסות המדינה לפי הגדרותיו בכ־13.2 מיליארד ש"ח: 10.5 מיליארד בשלב ההפקדה ו־6.4 מיליארד על התשואה של החיסכון, לאחר ניכוי של 3.7 מיליארד ששולמו כמס על הפנסיה בעת המשיכה.⁸ זהו סעיף הטבות המס הגדול ביותר ושיעורו כ־1.3 אחוזי תוצר וכ־34% מסך ההטבות במסים הישירים הממשלתיים. ההטבות במס הכנסה לחיסכון הפנסיוני, ללא הטבות מס על ההון, מסתכמות בכ־7 מיליארד ש"ח, שהם קצת יותר מ־25% מסך ההטבות במס הכנסה ללא המיסוי על ההון.

8 המחקר עוסק רק בהטבות לחיסכון הפנסיוני בשוק ההון ולכן הפטור שניתן על קצבאות זקנה או שאירים של הביטוח הלאומי אינו נכלל בנתון זה. עם זאת, הטבות אלו כלולות באומדן הכולל של הטבות המס.

הטבות המס בשלב ההפקדה, שכזכור עומדות במוקד מחקר זה, כוללות נוסף על ההטבות במס הכנסה גם הטבות בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות בסכום של כ-1.7 מיליארד ש"ח ומסתכמות בכ-12.2 מיליארד ש"ח.⁹ נתונים אלה מלמדים שהטבות המס בשלב ההפקדה הן כשני שלישים מסך ההטבות ברוטו.

הטבות המס לחיסכון הפנסיוני בישראל בעת ההפקדה, והצעות לשינויים

הטבות מס בעת ההפקדה לחיסכון לפנסיה, חיסכון המנוהל בשוק ההון בישראל במסגרת קופות הגמל וקרנות הפנסיה, מוענקות לעובדים שכירים ועצמאיים גם יחד. ההטבות לשכירים מוענקות בשני ערוצים עיקריים: האחד הוא מערך של זיכויי מס וניכויי מס הניתנים בגין הפרשות העובד לפנסיה משכרו המבוטח על ידי המעביד, ובגין ההפרשות העצמאיות של העובד על השכר שאינו מבוטח על ידי המעביד. הערוץ השני הוא הפטור ממס שניתן (עד לסכום מסוים) על הפרשות המעביד לפנסיה. הפרשות אלה אינן נחשבות להכנסה החייבת במס הכנסה או בדמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות בידי העובד. חשוב לציין שמסים ישירים מוטלים על הפרשות העובד עבור עצמו, שכן הם מנוכים מההכנסה ברוטו החייבת במסים אלה. ההטבות לעובדים עצמאיים ניתנות אף הן באמצעות זיכוי וניכוי. כללי המס שלפיהם מוענקות הטבות המס על החיסכון לפנסיה בעת ההפקדה בערוצים השונים מורכבים יחסית, ולצורך ההדמיה במחקר זה התייחסנו למרכזיים שבהם. גם מגבלות הנתונים חייבו זאת. אלו הם הכללים שעליהם ההדמיה מבוססת:

- הפרשות המעסיק עד 7.5% מההכנסה המבוטחת ועד לתקרה של 4 פעמים השכר הממוצע¹⁰ במשק אינן נחשבות הטבה לעובד ופטורות מתשלום מס הכנסה וגם מתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. לפיכך, בשנת 2014 השכר המרבי שבו הפרשת המעסיק פטורה ממס היה 37,040 ש"ח לחודש, וההטבה המרבית הפטורה ממס הייתה 2,778 ש"ח לחודש.
- הפרשות העובד השכיר עד 7% מהכנסתו המבוטחת ועד לתקרה של השכר הממוצע במשק מזכות את העובד בזיכוי מס של 35% על סכום ההפקדה

9 על פי דוח מינהל הכנסות המדינה 2011–2012. מינהל הכנסות המדינה פרסם גם אומדנים ל-2015 במסגרת עיקרי התקציב שהוגש לשנת 2015. הצגנו את האומדנים לשנת 2014 מאחר שזו השנה שהמחקר מתייחס אליה.

10 סעיפי החוק מתייחסים לשתי הגדרות של שכר ממוצע הקבועות בחוק.

המותרת. אם כן, בשנת 2014 כדי לקבל זיכוי מס העובר היה רשאי להפריש עד 609 ש"ח לחודש (7% משכר של 8,700 ש"ח), והזיכוי המרבי היה 213 ש"ח לחודש.

- זיכוי וניכוי ניתנים גם עבור הפרשות מחלק ההכנסה שאינו מבוטח לצורכי פנסיה, שהשכיר מפריש באופן עצמאי ללא השתתפות המעביד. ניתן זיכוי של 35% על הפקדות בשיעור של 5% מההכנסה שאינה מבוטחת לצורכי פנסיה עד לתקרה של השכר הממוצע (8,700 ש"ח). ניתן גם ניכוי של 11% עד לתקרה של השכר הממוצע, בתנאי שסכום ההכנסה המבוטחת וההכנסה הלא מבוטחת של העובד שבגינה ניתן ניכוי אינו עולה על 4 פעמים השכר הממוצע (36,356 ש"ח). כלומר, מי שהכנסתו המבוטחת שווה ל-4 פעמים השכר הממוצע או גדולה מזה אינו זכאי לניכוי, ומי שהכנסתו נמוכה קצת יותר זכאי לניכוי חלקי. בכל מקרה, הניכוי ניתן עבור הכנסה לא מבוטחת עד לרמת השכר הממוצע.
 - הפקדות של העובד העצמאי עד 12% מהכנסה שאינה עולה על פעמיים השכר הממוצע מזכה את העובד בזיכוי מס של 35% על ההפקדה ובניכוי מס של 11% מההכנסה.
 - הפקדות המעסיק עבור אובדן כושר עבודה הם בשיעור של עד 3.5% מהשכר ברוטו של העובד, עד לרמת שכר של 4 פעמים השכר הממוצע. בכל מקרה, הפקדות המעסיק המזכות בהטבה לא יעלו על 7.5%. עצמאי רשאי גם הוא להפקיד לביטוח אובדן כושר השתכרות עד 3.5% מהכנסתו ועד לתקרה של 4 פעמים השכר הממוצע כדי לזכות בהטבה.
- כאמור, במחקר זה נציג שתי הצעות לשינוי מודל הטבות המס הנוכחי: הצעת ון ליר והצעת משרד האוצר. אלו רכיביה של הצעת ון ליר לצמצום הטבות המס בעת ההפקדה:
- הפחתת תקרת ההכנסה להפקדות המעביד שהעובד פטור עליהן ממס מ-4 פעמים השכר הממוצע לפעמיים ממנו.
 - ביטול הטבת המס בצורת ניכוי על הפרשות עצמאיות של השכיר.
 - מתן זיכוי של 35% להפרשות העובד על שכרו המבוטח עד לתקרה של פעמיים השכר הממוצע, ומתן זיכוי של 7% להפרשות עצמאיות משכר לא מבוטח עד לתקרה של השכר הממוצע במשק.
 - לעובד עצמאי: זיכוי על הפרשות בשיעור מרבי של 18% מהכנסתו ועד לתקרה של פעמיים השכר הממוצע (בכלל זה עבור ביטוח אובדן כושר עבודה).

בהצעת התקציב לשנים 2013–2014 הגיש משרד האוצר הצעה לצמצם את הטבות המס בעת ההפקדה. אלו רכיביה העיקריים של **הצעת משרד האוצר**:

- ביטול כל הניכויים על הפרשות העובד השכיר והעובד העצמאי ומתן הטבות באמצעות זיכויים. זיכוי של 35% יינתן על הפקדות העובד השכיר ששיעורן עד 15% מההכנסה ברוטו של העובד ועד לתקרה של 1.7 פעמים השכר הממוצע (כ-15,000 ש"ח). השיעור המרבי של 15% מההכנסה ברוטו כולל את הפרשות העובד על השכר המבוטח על ידי המעביד ועל השכר שאינו מבוטח, ואת הפרשות המעביד הפטורות ממס.
- תקרת ההכנסה להפקדות המעביד שעליהן העובד פטור ממס תופחת מ-4 פעמים השכר הממוצע ל-1.7 פעמים ממנו.
- לעובד העצמאי יינתן זיכוי בשיעור של עד 20% מהכנסתו.

שתי ההצעות דומות ברצינות שלהן ובניסיוןן לפשט את מודל ההטבות. עם זאת, הצעת ון ליר מותירה תמריץ חזק יותר לחיסכון וולנטרי, כלומר הפרשות מתוך חלק השכר שאינו מבוטח על ידי המעביד, וגם קובעת תקרת גבוהה יותר להכנסה המזכה בזיכוי מס (פעמיים השכר הממוצע) – לנוכח התפיסה שראוי שהשכר המבוטח במסגרת פנסיית החובה יוגדל בעתיד לרמה השווה לפעמיים השכר הממוצע במשק. חשוב לציין שהצעת משרד האוצר קיבלה את אישור הממשלה אך לא את אישורה של הכנסת. במסגרת הצעת התקציב לשנים 2015–2016 הציע משרד האוצר הצעה מצומצמת מאוד שעיקרה הפחתת תקרת ההכנסה להפקדות המעביד שעליהן העובד פטור ממס מ-4 פעמים השכר הממוצע ל-3 פעמים ממנו.

בסיס הנתונים והנחות העבודה של ההדמיה

בסיס הנתונים

לצורך ההדמיה נעזרנו בשני סקרים של הלמ"ס המכילים מידע על פנסיה ועל הפרשות העובדים לקרנות פנסיה, לקופות גמל או לביטוחי מנהלים: הסקר החברתי 2012, הכולל שאלון חד-פעמי על הסדרי פנסיה, וסקר הוצאות משקי הבית 2012, המספק מידע על הפרשות העובדים לקרנות פנסיה, לקופות גמל ולביטוחי מנהלים. בהשוואה לסקר הוצאות משקי הבית, הסקר החברתי מספק מידע מפורט יותר על סוג הסדרי הפנסיה (בכלל זה פנסיה תקציבית), אך מידע מוגבל יותר על ההכנסה מעבודה. המידע על הכנסה מעבודה מדווח בקטגוריות רחבות של הכנסה, והוא מקשה על חישוב גובה המס שכל פרט אמור לשלם. לפיכך, ההדמיה של סכום המס שהעובד אמור לשלם לפי הכנסתו מעבודה ושל גובה הטבות המס התבססה על סקר הוצאות משקי הבית, שבו

המרוויינים שעובדים (שכירים ועצמאים) דיווחו על רמת ההכנסה מעבודה וכן על הפרשותיהם לחיסכון פנסיה. נתוני סקר 2012 קודמו לשנת 2014 לפי הגידול בשכר ובמספר המועסקים בין שתי השנים. בוצע גם תיקון מסוים בגין הפער שבין נפח השכר המחושב לפי נתוני הסקר לבין השכר המחושב לפי נתוני המקרו של הביטוח לאומי, וכן תיקון מסוים עבור דיווח חסר ברמת הכיסוי הפנסיוני בסקר הוצאות משקי הבית.

הנחות העבודה

ההדמיה של המסים הישירים שהפרט משלם ושל הטבות המס המגיעות לו על בסיס נתוני סקר הוצאות משקי הבית 2012 נשענת על ההנחות וההחלטות האלה:

- אוכלוסיית המחקר כוללת עובדים מגיל 18 ומעלה (למעט שכירים שהכנסתם נמוכה מ-1,000 ש"ח, כדי להוציא מכלל אוכלוסיית המחקר את החיילים בשירות סדיר הנחשבים לשכירים).
- כל מי שדיווח על הפקדות/הפרשות לאחד מערוצי החיסכון – קרנות פנסיה, קופת גמל או ביטוח מנהלים נחשב לזכאי להטבת מס. נתוני הסקר מלמדים שכ-60% מהעובדים בגיל 18 ומעלה מפרישים לפחות לאחד מערוצי החיסכון: 67% מהשכירים וכ-35% מהעצמאים. שיעורים אלה נמוכים יותר מהשיעורים שעולים מהסקר החברתי עבור בני 20 ומעלה (77% מכלל האוכלוסייה, 80% מהשכירים וכ-50% מהעצמאים), ולפיכך בוצע תיקון מסוים בשיעור הכיסוי לצורך חישוב האומדנים של הטבות המס.¹¹ עם זאת, נתוני סקר הוצאות משקי הבית אינם מאפשרים לאתר את המבוטחים בפנסיה תקציבית ולפיכך גם לא לאמוד כראוי את הטבות המס הגלומות בפנסיה התקציבית.
- השכר המבוטח (שבגינו המעביד משתתף בתשלומים) עומד על 70% משכרו של העובד. כדי לבחון את רגישות הממצאים לגובה השכר המבוטח, נערך חישוב גם לפי ההנחה שהשכר המבוטח שווה ל-80% משכר העובד.

11 הסבר חלקי לפער בשיעור הכיסוי בין שני הסקרים נעוץ בכך שהמרוויינים בסקר החברתי נשאלו אם הם מבוטחים בהסדר פנסיה כלשהו ולא אם הם מפרישים לפנסיה, ואילו השאלה על הפרשות לפנסיה בסקר הוצאות משקי הבית לא הופנתה כלל למבוטחים בפנסיה תקציבית. לפי נתוני הסקר החברתי כ-10% מהשכירים דיווחו שהם מבוטחים בפנסיה תקציבית. סביר להניח שחלק מהם נמנים עם המפקידים בקופות גמל (עבור ההכנסה שאינה מבוטחת על ידי המעביד), ואז הם הובאו בחשבון. התיקון בוצע על פי מדגם מקרי של כ-30% מן העובדים שלא דיווחו על הפרשות לפנסיה בסקר הוצאות משקי הבית.

- שיעורי ההפרשה של העובד והמעביד לפנסיה הם 5.5% ו-6% בהתאמה, כמו השיעורים הנקובים בצו ההרחבה של פנסיית החובה. לא הובאו בחשבון תשלומי המעביד לפיצויים, מאחר שאין אנו רואים בהם הטבה שאמורה להיות חייבת במס. תשלומים אלה משולמים לפי חוק פיצויים.
- תשלומי המעביד עבור ביטוח אובדן כושר עבודה נזקפו רק עבור עובדים שדיווחו בסקר על הפרשות לביטוח מנהלים. ההנחה היא שהמעביד מפקיד לביטוח זה 1.5% מהשכר ברוטו. אשר לעצמאים בעלי ביטוח מנהלים הונח שהם מפקידים לביטוח אובדן כושר עבודה 2.5% מהכנסתם (מתחת לשיעור המרבי המותר של 3.5%).
- ההפרשות העצמאיות של השכירים בגין השכר שאינו מבוטח על ידי המעביד אינן על מלוא השכר הלא מבוטח אלא על חלק ממנו: על 20% מהשכר הלא מבוטח של העובדים בחמשת העשירונים הנמוכים ועל 60%-90% מהשכר הלא מבוטח של העובדים בחמשת העשירונים העליונים (השיעור עולה בהדרגה עם השכר). החישוב נעשה גם בהנחה שההפרשות העצמאיות של העובדים בחמשת העשירונים העליונים הן על 50%-80% מהשכר הלא מבוטח.
- כל העובדים הם עמיתים מוטבים, כלומר ההפקדות שלהם (או עבורם) לקרנות פנסיה/קופות גמל הן בשיעור של 16% ומעלה מהשכר המבוטח.
- לא הובאו בחשבון הפקדות עבור ביטוח חיים.

ממצאים עיקריים

לוח 1 להלן מציג תמונה כללית של רמת ההכנסה מעבודה של עובדים שדיווחו על הפקדות בהסדרי הפנסיה השונים מתוך הבחנה בין שכירים לעצמאים, ושל שיעור המפקידים (להלן: המכוסים), לפי עשירונים של האוכלוסייה העובדת. הלוח מלמד על הפערים בין העשירונים הן בהכנסה מעבודה הן בשיעורי החוסכים: ההכנסה מעבודה של העשירון העליון גבוהה פי 5 בערך מההכנסה מעבודה של העשירון החמישי, ושיעור הכיסוי עולה מ-51% בעשירון התחתון לכ-77% בעשירון החמישי ול-92% בעשירון העליון.

לוח 1: ההכנסה מעבודה (ש"ח לחודש, במחירי 2014) ושיעור המכוסים בהסדרי פנסיה בקרב אוכלוסיית העובדים, לפי עשירונים*

עשירון	הכנסה ממוצעת של מעבודה של כלל העובדים	שיעור המכוסים בהסדרי פנסיה	הכנסה ממוצעת של עובדים המכוסים בהסדרי פנסיה	הכנסה ממוצעת של שכירים המכוסים בהסדרי פנסיה	הכנסה ממוצעת מעבודה של עצמאים המכוסים בהסדרי פנסיה
1	1,475	51%	1,498	1,614	1,102
2	3,365	63%	3,357	3,362	3,315
3	4,715	64%	4,727	4,730	4,694
4	5,733	69%	5,736	5,738	5,719
5	6,833	77%	6,835	6,835	6,851
6	8,218	82%	8,233	8,233	8,219
7	10,044	85%	10,054	10,043	10,202
8	12,828	88%	12,853	12,851	12,881
9	17,845	90%	17,857	17,853	17,897
10	34,989	92%	34,987	34,394	39,993
סה"כ	10,605	76%	11,802	11,707	14,076

* מספר המועסקים במשק הוא מעט יותר מ-3 מיליון, וכל עשירון מונה כ-306 אלף עובדים שכירים ועצמאים.

לוח 2 להלן מציג את ממצאי הדמיית מודל הטבות המס הנהוג כיום בחוק מתוך הבחנה בין סוגי ההטבות ובין שכירים לעצמאים, ואילו לוחות 3 ו-4 להלן מציגים את ממצאי הדמיית מודל הטבות המס לפי הצעת משרד האוצר ולפי הצעת ון ליר.

אומדני העלות הכוללת של הטבות המס בעת ההפקדה לפי ההצעות השונות, ולפי הנחות שונות בדבר שיעור השכר המבוטח לצורך פנסיה ושיעור ההפקדות מתוך השכר הלא מבוטח, מובאים להלן בלוח 5 (להלן עמ' 90).

לוח 2: שווי הטבות המס לחיסכון הפנסיוני בקרב עובדים המכוסים בהטדרי פנסיה במצב הנוכחי, לפי עשירונים ולפי הנתות הבסיס של ההדמיה (בש"ח לחודש וכשיעור מההכנסה מעבודה)*

עשירון	השווי הכולל של הניכוי לשכר**	השווי הכולל של הניכוי לשכר	תוספת לחשולומי ביטוח לאומי בגין ההפרשות של המעביד עבור השכר	שיעור הטבות המס מחשכר	השווי הכולל של הניכוי לעצמאי	השווי הכולל של הניכוי לעצמאי	שיעור הטבות המס מהכנסה של עצמאי	השווי הכולל של הניכוי (שכירים ועצמאים)	השווי הכולל של הניכוי (שכירים ועצמאים)	השווי הכולל של הטבות המס (שכירים ועצמאים, כולל תוספת של ביטוח לאומי)	שיעור הטבות המס מההכנסה מעבודה
1	0	0	2	0.1%	0	0	0.0%	0	0	2	0.1%
2	0	0	5	0.1%	0	0	0.0%	0	0	5	0.1%
3	4	2	7	0.3%	1	0	0.4%	2	5	13	0.3%
4	21	33	26	1.4%	45	4	2.0%	33	24	81	1.4%
5	31	63	35	1.9%	93	9	2.9%	64	35	132	1.9%
6	62	96	43	2.4%	112	156	3.3%	97	67	205	2.5%
7	124	144	53	3.2%	164	276	4.3%	146	134	329	3.3%
8	206	201	68	3.7%	218	446	5.1%	202	225	490	3.8%
9	399	239	94	4.1%	293	719	5.7%	244	427	757	4.2%
10	788	291	130	3.8%	306	903	3.5%	292	799	1,208	3.8%
סה"כ	190	122	52	2.4%	153	359	3.1%	124	201	372	2.4%

* ממצאים מקיבלילים על שווי ההטבות בממוצע לעובד בכלל אוכלוסיית העובדים (ולא רק לעובד המכוסה בחדר פנסיה) מוצגים בלוח א בנספח.
** כולל ההטבה בגין הפרשות המעביד הפטרות מתשלום מס.

לוח 3: שורי הטבות המס לחיסכון הפנסיוני בקרב עובדים, לפי מודל ההדמיה ולפי הנחות הבסיס של ההדמיה
(בש"ח לחודש וכשיעור מההכנסה מעבודה)

הצעת נן ליר				הצעת משרד האוצר				
שיעור הטבת המס מההכנסה מעבודה	השווי הכולל של הטבות המס (שכירים ועצמאים, כולל תוספת של כישור לאומי)	השווי הכולל של הניכויים (שכירים ועצמאים)	השווי הכולל של הניכויים (שכירים ועצמאים)	שיעור הטבת המס מההכנסה מעבודה	השווי הכולל של הטבות המס (שכירים ועצמאים, כולל תוספת של כישור לאומי)	השווי הכולל של הניכויים (שכירים ועצמאים)	השווי הכולל של הניכויים (שכירים ועצמאים)	עשירונים
0.1%	2	0	0	0.1%	2	0	0	1
0.1%	5	0	0	0.1%	5	0	0	2
0.2%	11	3	2	0.2%	11	3	2	3
1.3%	75	17	34	1.3%	74	17	33	4
1.9%	130	25	71	1.9%	128	25	69	5
2.3%	193	39	114	2.3%	187	39	108	6
3.0%	307	78	180	3.0%	298	78	171	7
3.5%	454	122	269	3.4%	443	122	258	8
4.0%	717	228	403	3.9%	700	228	386	9
3.3%	1,036	371	563	3.1%	982	371	509	10
2.2%	338	103	189	2.2%	327	103	178	סה"כ

לוח 4: התפלגות הטבות המס לחיסכון הפנסיוני – החלק היחסי של כל עשירון בסך ההטבות הניתנות, לפי מודל ההרמיה

עשירון	המצב הנוכחי	הצעת משרד האוצר	הצעת ון ליר
1	0.1%	0.1%	0.1%
2	0.1%	0.2%	0.1%
3	0.4%	0.4%	0.4%
4	2.7%	2.7%	2.6%
5	4.2%	4.6%	4.5%
6	6.4%	6.6%	6.7%
7	10.2%	10.6%	10.6%
8	15.3%	15.8%	15.6%
9	23.6%	24.9%	24.5%
10	37.1%	34.2%	34.9%
סה"כ	100.0%	100.0%	100.0%

לוח 5: אומדנים להיקף הכספי של הטבות המס לחיסכון הפנסיוני לפי ההנחות החלופיות (במיליארדי ש"ח)

הנחות בסיסיות	ניתוח רגישות לשיעור ההפרשה מהשכר הלא מכוסה (לפי עשירונים)	ניתוח רגישות לשיעור השכר המכוסה (80% במקום 70%)
סה"כ הטבות בגין מס הכנסה	מצב נוכחי	9.648
	הצעת משרד האוצר	9.344
	הצעת ון ליר	9.356
סה"כ הטבות בגין ביטוח לאומי	מצב נוכחי	1.421
	הצעת משרד האוצר	1.421
	הצעת ון ליר	1.625
החיסכון הכולל בהטבות המס לעומת המצב הנוכחי	מצב נוכחי	1.371
	הצעת משרד האוצר	1.371
	הצעת ון ליר	1.523
החיסכון הכולל בהטבות המס לעומת המצב הנוכחי	הצעת משרד האוצר	1.180
	הצעת ון ליר	0.876

ממצאי הדמיית מודל הטבות המס הנהוג כיום בחוק

א. על פי ההדמיה, היקף ההטבות במס הכנסה לחיסכון הפנסיוני נאמד בכ-9.65 מיליארד ש"ח, והיקף ההטבות בתשלומי דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות (על הפרשות המעביד הפטורות ממס) נאמד בכ-1.42 מיליארד ש"ח. כאמור, אומדנים אלה מתבססים במידה רבה על הסעיפים המוגדרים במינהל הכנסות המדינה כהטבות מס, אך הם נשענים על הנחות שונות בדבר שיעורי החיסכון מההכנסה המבוטחת והלא מבוטחת ובדבר שיעור הכיסוי הפנסיוני באוכלוסייה. לכך יש להוסיף כמובן את ההבדל במקור הנתונים ששימש בסיס לאומדנים. כאמור, לוח 5 לעיל מציג אומדנים להיקף הטבות המס במסגרת מבחני הרגישות להנחות על רכיב השכר המבוטח ועל שיעור החיסכון מהשכר הלא מבוטח. כך, למשל, בהנחה שהשכר המבוטח הוא בשיעור של 80% משכר העובד (במקום 70%) היקף ההטבות במס הכנסה יורד ל-9.35 מיליארד ש"ח והיקף ההטבות בתשלומי הביטוח הלאומי עולה ל-1.62 מיליארד.

ב. ההטבה הממוצעת לעובד עומדת על 372 ש"ח לחודש ושיעורה כ-2.4% מההכנסה מעבודה. שלושת העשירונים הראשונים של העובדים כמעט אינם נהנים מהטבות מס בדמות ניכוי או זיכוי או פטור ממס בגין הפרשותיהם והפרשות המעביד לחיסכון לפנסיה. שווי ההטבה הכוללת (לרבות הפטור מביטוח לאומי) עולה עם רמת ההכנסה – מכמה שקלים בעשירונים הנמוכים לכ-1,200 ש"ח לחודש בעשירון העליון. שיעור ההטבה הכוללת כאחוז מההכנסה מעבודה עולה מכ-1.4% בעשירון הרביעי לכ-3.8% עד 4.2% בשלושת העשירונים העליונים (ראו לוח 2, לעיל עמ' 88). שלושת העשירונים העליונים זוכים לכ-75% מסך ההטבות (ראו לעיל לוח 4). ממצאים אלה מעידים שמבנה הטבות המס הוא רגרסיבי, והתפלגות ההטבה בין העשירונים משקפת את האי-שוויון בהתפלגות השכר. מטבע הדברים, מי שנהנה מהטבות מס הם עובדים שהכנסתם מעל סף המס, אולם הרגרסיביות נובעת גם מהעובדה ששיעור המכוסים בהסדר פנסיה כלשהו נמוך יחסית במקטעים החלשים של שוק העבודה והוא הולך ועולה עם עליית ההכנסה. כמו כן, סביר להניח שהשכירים המבוססים מנצלים יותר את הניכוי והזיכוי בגין הכנסה שאינה מבוטחת לצורך פנסיה (חלק ההכנסה שהמעביד אינו מפריש עבורו).

ג. הטבה במס הכנסה הניתנת בצורת ניכוי מכל סוג שהוא (בכלל זה ניכוי על הפרשות העובד ופטור ממס על הפרשות המעביד) היא רגרסיבית יותר מהטבה הניתנת בצורת זיכוי – בעיקר משום שהתקרה לפטור ממס הכנסה

על הפרשות המעסיק גבוהה יחסית לתקרת השכר המזכה בזיכוי. בשלושת העשירונים העליונים הניכוי גבוה בערכו מהזיכוי והפער ביניהם גדול יחסית. תמונה זו מאפיינת את השכירים והעצמאים כאחד.

ממצאי הדמיית מודל הטבות המס לפי הצעת משרד האוצר ולפי הצעת ון ליר

א. הצעת ון ליר תביא לצמצום ההטבות בכ-1 מיליארד ש"ח: כ-965 מיליוני ש"ח בהטבות במס הכנסה וכ-50 מיליוני ש"ח בהטבות בתשלומי ביטוח לאומי. הצעת האוצר תביא לחיסכון גבוה יותר – 1.36 מיליארד ש"ח, מהם 1.3 מיליארד בהטבות במס הכנסה. החיסכון קטן כאשר מניחים שהעובד מפריש באופן עצמאי עבור 50% עד 80% מהשכר הלא מבוטח, וביתר שאת כאשר מניחים שרכיב השכר המבוטח הוא 80% מהשכר במקום 70%. במקרה זה החיסכון יהיה בהיקף של כ-560 מיליוני ש"ח על פי הצעת ון ליר ושל 876 מיליוני ש"ח על פי הצעת האוצר (ראו לוח 5, לעיל עמ' 90).

ב. הצעת ון ליר תביא להפחתת ההטבה הכוללת הממוצעת לעובד המפריש לחיסכון לפנסיה בכ-35 ש"ח לחודש (מ-372 ש"ח ל-338 ש"ח). ההפחתה משמעותית בעיקר בעשירונים העליונים: ההטבה הממוצעת לעובד המפריש לפנסיה בעשירון העליון תקטן בכ-170 ש"ח לחודש (מ-1,208 ש"ח ל-1,036 ש"ח, או לחלופין מ-3.8% ל-3.3% מהכנסתו). הצעת האוצר תוביל להפחתה גדולה יותר של הטבת המס הכוללת: הפחתה של כ-45 ש"ח בממוצע לעובד מכוסה ושל כ-225 ש"ח לעובד מכוסה בעשירון העליון.¹² כלומר, שתי ההצעות תצמצמנה את מידת הרגרסיביות בהתחלקות הטבות המס: שתיהן מגדילות את חלקם של כל אחד מהעשירונים החמישי עד התשיעי בסך כל ההטבות, על חשבון הקטנת חלקו של העשירון העליון (מ-37.1% ל-34.9% בהצעת ון ליר ול-34.2% בהצעת האוצר). חלקם של ארבעת העשירונים הנמוכים נותר ללא שינוי בהשוואה למצב הנוכחי – כ-3.5% מסך הטבות המס (ראו לוח 4, לעיל עמ' 90). הצעת האוצר תוביל להפחתה גדולה יותר בסכום ההטבות משום שהיא כוללת תקרה נמוכה יותר מזו שהוצעה בהצעת ון ליר ומשום שהיא מותירה תמריץ קטן יותר לחיסכון הוולנטרי על חלק השכר שאינו מבוטח.

12 לוחות ב ר"ג בנספח מציגים את ממצאי הדמיית מודל הטבות המס לפי שתי ההצעות על פי ההנחות החלופיות – בדבר רכיב השכר המבוטח ובדבר חלק השכר הלא מבוטח שבגיניו העובד מפריש באופן עצמאי – ועל פי עשירונים.

סיכום ודיון

המחקר אמד את ההיקף הכספי של הטבות המס לחיסכון פנסיוני בעת ההפקדה בהסדרי הפנסיה השונים על פי המודל הנוכחי ועל פי שתי הצעות לשינוי המודל, והציג את התחלקות הטבות המס בין עובדים בעשירונים השונים. הממצאים מבליטים את הרגרסיביות בהתפלגות הטבות המס בעת ההפקדה: היא משקפת בראש ובראשונה את האי-שוויון בהתפלגות ההכנסה מעבודה, אך גם את הפערים בשיעורי הכיסוי הפנסיוני וביעורי החיסכון העצמאי שלא באמצעות המעביד. תמונת הרגרסיביות אינה מלאה שכן יש להביא בחשבון גם את הטבות המס בשלב הצבירה ובשלב קבלת הקצבה. הצעת ון ליר תפעל לצמצום הרגרסיביות של כלי מדיניות זה, משום שרק העובדים בשלושת העשירונים העליונים, ובעיקר בעשירון העליון, ייפגעו מהשינויים המוצעים: ההטבה הכוללת הממוצעת לעובד המפריש לפנסיה תפחת בכ-35 ש"ח לחודש (מ-372 ש"ח ל-338 ש"ח), ואילו ההטבה הממוצעת לעובד המפריש לפנסיה בעשירון העליון תקטן בכ-170 ש"ח לחודש (מ-1,208 ש"ח ל-1,036 ש"ח). לפי הצעה זו ההטבות למס יצומצמו בהיקף של כ-1 מיליארד ש"ח.

הצעת ון ליר מפשטת את מודל המס בכך שהיא מציעה לבטל את הניכויים ולהתבסס בעיקר על זיכויים בגין הפרשות העובד לפנסיה. היא גם מותירה במפורש על כנם את הזיכויים להפרשות מתוך השכר הלא מבוטח כדי שלא לפגוע פגיעה ממשית בחיסכון העצמאי של העובד השכיר, גם אם הנתונים מעידים שהחיסכון העצמאי לפנסיה מתוך חלק השכר שאינו מבוטח שכיח וגבוה יותר בקרב השכירים המבוססים יותר, ושהטבות המס עבור ההפרשות העצמאיות רגרסיביות מאוד. ולבסוף, לנוכח התפיסה שראוי שהשכר המבוטח במסגרת פנסיית החובה יוגדל בעתיד לרמה השווה לפעמיים השכר הממוצע במשק, בהצעת ון ליר מוצע להוריד את תקרת השכר לפטור ממס שניתן לעובד בגין הפרשות המעביד מ-4 פעמים השכר הממוצע לפעמיים ממנו.

מנקודת המבט של עידוד החיסכון, הנהגת פנסיית חובה בישראל מעלה גם את השאלה של נחיצות הזיכויים על הפרשות העובד עד לתקרת השכר הממוצע, בעיקר לנוכח העובדה שהעשירונים הנמוכים אינם נהנים מהם.

כאמור לעיל, עצם ההגדרה של הסדר מיוחד במערכת המס כהטבת מס נתונה לפרשנות ולוויכוח. האומדנים והממצאים שהוצגו במחקר חושבו על בסיס ההסדרים שהוגדרו על ידי מינהל הכנסות המדינה כהטבות מס בעת ההפקדה. אנו מעריכות שהגדרת הניכויים והזיכויים בגין הפרשות העובד להסדרי הפנסיה השונים כהטבות מס מוסכמת על רבים; לעומת זאת, הגדרת הפטור ממס על

הפרשות המעביד כהטבת מס עשויה להיות שנויה במחלוקת, במיוחד כאשר מדובר בהפרשות המעביד במסגרת פנסיית החובה, שבה תקרת השכר המבוטח שווה לשכר הממוצע במשק. חשוב לערוך הקבלה בין הפרשות המעסיק במסגרת פנסיית החובה לבין דמי הביטוח הלאומי שהמעסיק חייב בהם לפי חוק הביטוח הלאומי, ולבין תשלומי המעסיק לפי חוק הפיצויים. הפרשות המעסיק לפי חוק הביטוח הלאומי ולפי חוק הפיצויים אף הן אינן נחשבות להכנסה החייבת במס הכנסה (או בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות) בידי העובד, ואף על פי כן הסדר זה אינו מוגדר הטבת מס. באותו האופן, גם הפטור ממס על הפרשות המעסיק במסגרת פנסיית החובה (כלומר עד לתקרה השווה לשכר הממוצע במשק) אינו צריך להיות מוגדר הטבת מס. הגדרת הפטור מדמי ביטוח לאומי ומדמי ביטוח בריאות על הפרשות המעסיק לפנסיה (עד לתקרה של 4 פעמים השכר הממוצע) כהטבת מס עלולה להיות בעייתית מבחינות אחרות: ראשית, הפרשות המעסיק לפנסיה אינן נחשבות להכנסה שבגינה משתלמות גמלאות מחליפות שכר של הביטוח הלאומי. שנית, לא ברור מדוע הפטור מתשלום דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות על הפרשות המעסיק לפנסיה נחשב להטבת מס, אך לא הפטור מתשלומים אלו על רווחי הון. על רקע הדברים האלה יש מקום לבחון מחדש לא רק את מבנה מודל ההטבות אלא גם את הגדרת הטבות המס לחיסכון לפנסיה.

המחקר עורר תהיות גם אשר למסגרת המוסדית שמסמכותה לקבוע מהי הטבת מס ולשקול שינויים בהגדרות אלה, והבהיר את הצורך בהרחבת מעגל המומחים ובשיתופם בתהליכי קבלת ההחלטות. לשינויים בהגדרת הטבות המס עשויה להיות השפעה ניכרת על העלות התקציבית הכרוכה בהטבות אלו. דוגמה לכך היא ההתייחסות למיסוי רווחי ההון בשיעור מוגבל: האם הפער בין השיעור המוגבל לבין שיעור המס השולי על הכנסות אחרות (מעבודה) מוגדר כהטבת מס? האם הפטור שניתן לתשואה על החיסכון הפנסיוני בשלב הצבירה הוא ביחס למס השולי של החוסך או ביחס לשיעור המס המוגבל הנהוג ברווחי הון? בשאלות מעין אלה מתחבטים מומחים רבים. אשר לשאלה השנייה, מינהל הכנסות המדינה שינה ב־2013 את המתודולוגיה שלו והגדיר הטבת מס ביחס לשיעור מס של 25%, לפי שיקול דעתו המקצועי. נקודה זו מודגשת על רקע התהודה התקשורתית הרבה שיוצר פרסום היקף הטבות המס.

נספח

לוח א: שווי הטבות המס להיסכון הפנסיוני בממוצע לעורך ככלל אוכלוסיית העובדים במצב הנוכחי ולפי ההנחות הכספיות של ההרמיה (בש"ח לחודש וכשיעור מההכנסה מעבודה)

שיעור הטבת המס מההכנסה מעבודה	השווי הכולל של הטבות המס (שכירים ועצמאים, כולל תוספת של ביטוח לאומי)	השווי הכולל של הניכוי (שכירים ועצמאים)	השווי הכולל של הניכוי (שכירים ועצמאים)	שיעור הטבת המס מההכנסה של עצמאי	השווי הכולל של הניכוי לעצמאי	השווי הכולל של הניכוי לעצמאי	שיעור הטבת המס מהשכר	תוספת לתשלומי ביטוח לאומי בגין ההפרשות של המעביד עבור השכיר	השווי הכולל של הניכוי לשכיר	השווי הכולל של הניכוי לשכיר	עשירונים
0.1%	2	0	0	0.0%	0	0	0.1%	2	0	0	1
0.1%	4	0	0	0.0%	0	0	0.1%	5	0	0	2
0.3%	14	5	2	0.4%	18	1	0.3%	7	2	4	3
1.5%	85	26	36	2.0%	71	47	1.4%	26	35	22	4
2.0%	137	38	67	2.6%	95	86	1.9%	35	66	32	5
2.5%	207	71	98	3.3%	162	113	2.4%	43	96	62	6
3.3%	331	138	146	4.3%	275	162	3.2%	52	144	123	7
3.8%	492	230	202	5.0%	436	215	3.7%	67	200	205	8
4.3%	764	437	245	5.7%	722	295	4.1%	94	238	396	9
3.8%	1,200	796	292	3.6%	900	306	3.8%	130	291	781	10
2.2%	324	174	109	2.8%	303	134	2.1%	46	108	162	סדר"כ

חלק שלישי: הטבות מס לחיסכון לפנסיה

לוח ב: שווי הטבות המס לחיסכון הפנסיוני לפי מודל ההזמית, על פי ההנחה החלופית בדבר ההפרשה מחלק השכר שאינו מבוטח (בש"ח לחודש וכשיעור מההכנסה מעבודה)*

הצעת ון ליר				הצעת משרד האוצר				
שיעור הטבת המס מההכנסה מעבודה	השווי הכולל של הטבות המס (שכירים ועצמאים, כולל תוספת של ביטוח לאומי)	השווי הכולל של הניכוי (שכירים ועצמאים)	השווי הכולל של חייכר (שכירים ועצמאים)	שיעור הטבת המס מההכנסה מעבודה	השווי הכולל של הטבות המס (שכירים ועצמאים, כולל תוספת של ביטוח לאומי)	השווי הכולל של הניכוי (שכירים ועצמאים)	השווי הכולל של חייכר (שכירים ועצמאים)	עשיונוים
0.1%	2	0	0	0.1%	2	0	0	1
0.1%	5	0	0	0.1%	5	0	0	2
0.2%	11	3	2	0.2%	11	3	2	3
1.3%	75	17	34	1.3%	74	17	33	4
1.9%	130	25	71	1.9%	128	25	69	5
2.3%	190	39	111	2.2%	184	39	105	6
3.0%	301	78	174	2.9%	294	78	167	7
3.4%	445	122	261	3.4%	437	122	252	8
3.9%	705	228	391	3.9%	691	228	377	9
3.3%	1,019	371	545	3.1%	968	371	495	10
2.2%	333	103	184	2.1%	322	103	173	סה"כ

* ההנחה היא שעובר בהמשות העשיונוים העליונים מפריש 50% עד 80% מהשכר הולא מבוטח (עבור המשות העשיונוים התחתונים אין שיעור: הם מפרישים 20% מהשכר הולא מבוטח).

לוח ג: שורי הטבות המס לחיסכון הפנסיוני לפי מודל ההזמנה החלופית בדבר שיעור השכר המבוטח משכר העובד (כשי"ח לחודש וכשיעור מההכנסה מעבודה)*

הצעת ח ליר				הצעת משדר האוצר				
שיעור הטבת המס מההכנסה מעבודה	השווי הכולל של הטבות המס (שכירים ועצמאים, כולל תוספת של ביטוח לאומי)	השווי הכולל של הניכוי (שכירים ועצמאים)	השווי הכולל של הניכוי (שכירים ועצמאים)	שיעור הטבת המס מההכנסה מעבודה	השווי הכולל של הטבות המס (שכירים ועצמאים, כולל תוספת של ביטוח לאומי)	השווי הכולל של הניכוי (שכירים ועצמאים)	השווי הכולל של הניכוי (שכירים ועצמאים)	עשירונים
0.1%	2	0	0	0.1%	2	0	0	1
0.2%	5	0	0	0.2%	5	0	0	2
0.3%	13	3	2	0.3%	13	3	2	3
1.4%	83	20	36	1.4%	83	20	35	4
2.1%	143	29	76	2.1%	142	29	75	5
2.5%	207	45	117	2.5%	203	45	113	6
3.2%	328	89	182	3.2%	323	89	178	7
3.7%	483	141	271	3.7%	478	141	266	8
4.3%	761	261	402	4.2%	746	261	387	9
3.3%	1,019	381	532	3.1%	957	381	470	10
2.3%	351	113	187	2.3%	340	113	176	סה"כ

חלק שלישי: הטבות מס לחיסכון לפנסיה

* ההנחה היא שהשכר המבוטח הוא בשיעור של 80% משכר העובד (במקום 70%).

מאגרי הנתונים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הסקר החברתי**.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר הוצאות משקי הבית**.
מינהל הכנסות המדינה, **דוח הכנסות המדינה 2011–2012**.

רשימת המקורות

- Altshuler, Rosanne, and Robert Dietz, 2011. "Reconsidering Tax Expenditure Estimation," *National Tax Journal* 64 (June), pp. 459–490.
- Pensions Policy Institute, 2013. "Tax Relief for Pension Saving in the UK" (July) (online).
- Dynan, Karen E., Jonathan Skinner and Stephen P. Zeldes, 2000. *Do the Rich Save More?* (NBER Working Paper No. 7906) (September) (online).
- OECD, 2010. *Tax Expenditures in OECD Countries – OECD publication* (online).
- The Social Protection Committee, 2008. "Privately Managed Funded Pension Provision and their Contribution to Adequate and Sustainable Pensions," European Commission (online).

חלק רביעי

תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016

לאה אחדות מישל סטרבצ'ינסקי אביה ספיבק

הרקע לתקציב המדינה 2015-2016

הבחירות במרץ 2015 נערכו שנתיים לאחר הבחירות שלפניהן, ולכן הן היו למעשה בחירות אמצע קדנציה. התוצאה הטכנית הייתה שהתקציב של שנת 2015 אושר ברובו בדעיכת רק בסוף 2015, וכך נוצר שוב, כמו לשנים 2013-2014, תקציב דו-שנתי לשנים 2015-2016. במערכת הבחירות הזאת גם נקבע סדר היום הכלכלי לתקציב הנוכחי, ותפסו בה מקום חשוב הנושאים הכלכליים-חברתיים הבווערים – יוקר המחיה, הבעיות בשוק הדיור, הרמה הנמוכה של השירותים הממשלתיים וגם העוני. הממשלה הקודמת, ששר האוצר בה היה יאיר לפיד, הבטיחה לפתור את הבעיות, אולם בשטח לא נראו שיפורים משמעותיים. ייתכן שלפתרון בעיות אלו דרוש זמן ארוך יותר ממה שהפוליטיקה הישראלית מעניקה למנהיגי המדינה, לנוכח מערכות הבחירות התכופות כל כך. מפלגתו החדשה של משה כחלון, "כולנו", נבחרה על בסיס מצע מפורט בנושאים אלו. אפשר לומר כי במידה רבה גם הבחירות האלה היו המשך למחאה החברתית של קיץ 2011, ואמנם, משה כחלון תיג את עצמו כמנהיג חברתי.

מצעי המפלגות הציגו בבחירות אלו גישה שונה למצרפים התקציביים, וכך תוצאות הבחירות קבעו את הגישה בתקציב שלפנינו. מרצ הציעה להעלות מסים ולהגדיל את משקל הוצאות הממשלה בתוצר. מפלגת העבודה (חלק מהמחנה הציוני) הציעה להעלות מעט את משקל הוצאות הממשלה הרחבה, עד לשיעור של 40% מהתוצר, אם כי היא הבטיחה שלא להעלות מסים. מנגד, מפלגת כולנו הבטיחה למצוא משאבים בתוך התקציב הקיים ולא להגדיל אותו, וכך גם מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד.¹ הליכוד לא פרסם מצע כלל, בנימוק שמדיניותו

1 כך נכתב במצע מפלגת יש עתיד: "בתקציב המדינה והתוכנית הכלכלית לשנת 2015, אשר גיבש שר האוצר לשעבר, יאיר לפיד, ואושר בממשלה ובקריאה ראשונה בכנסת טרם התפרקות הממשלה, הצלחנו להביא, ללא העלאת מסים, להגדלה של למעלה מ-10 מיליארד שקלים בתקציבי השירותים החברתיים, החינוך, הבריאות, הרווחה וביטחון הפנים [...] התקציב הזה הוא תוכנית העבודה שלנו" (www.yeshatid.org.il/economy).

ידועה והוא ימשיך אותה. מדובר במדיניות של צמצום משקל הממשלה בתוצר והורדת מסים.² לפיכך, כשנודע הרכב הממשלה החדשה היה ברור כי מבחינה מקרו-כלכלית, המדיניות הקיימת צפויה להימשך. אך כאשר נוצר עימות בין הגישה האידיאולוגית ובין הצרכים בפועל – בין השאר בגלל העלות של ההסכמים הקואליציוניים וצבר ההתחייבות של הממשלה מהעבר – הממשלה נאלצה לחרוג מכל המסגרות התקציביות שהנחו אותה בעבר, ובפרט מכלל ההוצאה וממסלול הגירעון. אמנם חריגות אלו היו הכרחיות במצב שנוצר, אך האי-הלימה בין הצרכים לבין הכללים הקיימים נותרת בעינה גם כשמביטים בתמונה התקציבית של השנים הבאות, והדבר מעמיד בספק את אמינותה של המדיניות הפיסקלית שנקנתה בעמל כה רב בשנים האחרונות. על כך נפרט בהמשך.

מפלגת כולנו התמקדה בצד הצרכני: מחירי המזון הגבוהים, ריבית האשראי הגבוהה למשקי בית, עלות הדיור הגבוהה. לכך תוכננו פתרונות מיקרו-כלכליים בצד הרגולטורי שעיקרם הגברת התחרות, הגדלת היצע הקרקעות, שינוי במיסוי על דירות וכן הלאה. תוכניות אלו מתבטאות בתקציב ובחוק ההסדרים שהוגשו לכנסת. ואולם, לא ניתנה תשומת לב מספקת למסגרת המקרו-כלכלית: הצמיחה במשק צפויה לרדת בעשור הקרוב לקצת יותר מ-3%, לעומת ממוצע של יותר מ-4% בעשור הקודם. לאמתו של דבר, אין ניכרת בתקציב שהוגש התייחסות כלשהי לבעייה כבדת משקל זו. מדוע יש ירידה כה גדולה בצמיחה? הסיבה העיקרית לכך היא שהצמיחה בעשור הקודם נבעה מהעלייה בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה, אבל לא מעלייה בתוצר למועסק. תוצר זה המשיך לדשדש, ואתו גם השכר הריאלי. לוח 1 להלן מציג את הגידול בתוצר בין שנת 2003 לשנת 2013 לעומת הגידול בשיעור המועסקים והגידול באוכלוסייה.

לוח 1: הגידול בתוצר בין 2003 ל-2013*

שיעור המועסקים באוכלוסייה	תמ"ג למועסק	תוצר לנפש	שיעור הגידול באוכלוסייה	שיעור העלייה בתוצר
22.9%	-0.2%	22.6%	20.5%	47.7%
2003 הגידול בין 2013 ל-				
1.9%	0.0%	1.9%	1.7%	3.6%
הגידול הממוצע				
הגידול השנתי				

* המספרים בלוח שונים מעט מהמספרים בתרחישים, בגלל שיטת חישוב שונה של הממוצע ופערים קטנים בבסיס הנתונים של הלמ"ס.

2 ראו כתבה בנושא במגזין התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר (בן חורין 2015).

הלוח מראה כי העלייה בתוצר לנפש נובעת כולה מהעלייה בשיעור המועסקים באוכלוסייה: סך העלייה בתוצר הוא סכום הגידול הממוצע השנתי בתוצר לנפש והגידול הממוצע השנתי של האוכלוסייה. אלמלא הגידול בשיעור המועסקים, התוצר היה צומח רק בכ-1.8% לשנה.³ אגב, הפער בינינו לבין ארצות המערב בשיעור הצמיחה של האוכלוסייה מסביר את הצמיחה הגבוהה יחסית בתמ"ג של ישראל, שבה מתפארים לעתים קרובות מקבלי ההחלטות. זהו אפקט דמוגרפי טהור. בעיית הפריזם הנמוך ברוב ענפי התעסוקה בישראל היא אחת הסיבות לפערים הכלכליים ולא-שוויון הגדול. מנגד, העלייה בשיעור המועסקים מיצתה את עצמה, והמגמה עלולה להתהפך – ואף יש רמזים לכך – בגלל עליית משקל הערבים והחרדים בגיל העבודה בסך האוכלוסייה.

הירידה בשיעור הצמיחה השפיעה על קובעי המדיניות. ראשית, היא הביאה את ועדת לוקר לבחינת תקציב הביטחון למסקנה שתקציב הביטחון צריך להישאר קבוע במונחים ריאליים. הוועדה הצדיקה זאת בכך שוועדת ברודט, שהמליצה על גידול של 1.3% לשנה בתקציב הביטחון, צפתה שיעור צמיחה גבוה יותר של המשק. הפער בין הצמיחה במשק ובין הגידול בתקציב הביטחון, טענה ועדת לוקר, מאפשר להגדיל את ההוצאה האזרחית. לטענת הוועדה, הגדלת ההוצאה האזרחית נחוצה לשם התמודדות עם הבעיות שהובילו למחאה החברתית.

שנית, הירידה בשיעור הצמיחה הביאה לשינוי בכלל ההוצאה של הממשלה. לפי הכלל הקודם היינו נמצאים במסלול לא יורד של משקל תקציב הממשלה בתוצר, אך רצונם של קובעי המדיניות היה ונשאר להמשיך ולהקטין את הוצאות הממשלה ביחס לתוצר. לא ברורה המוטיבציה לכך, כי כבר כעת ההוצאה האזרחית בישראל היא הנמוכה ביותר בהשוואה בין-לאומית, למעט דרום קוריא, ונראה בעליל שאין היא מספיקה לצורכי המשק. החריגה של תקציבי 2015 ו-2016 מכלל ההוצאה מעידה על כך בכירור. גם דוחות ה-OECD מעידים על חוסר התאמה בין ההוצאה האזרחית בישראל לבין הצרכים הקיימים בה בתחומי החינוך ומיגור העוני.

בהמשך נציג את תקציב המדינה כפי שהיה צריך להיות לפי הכלל הקיים ולפי יעד הגירעון, מתוך השוואה להצעת כלכלני מכון ון ליר, ולאחר מכן את התקציב לאחר כל השינויים ולאחר ההגדלה של ההוצאות, של ההכנסות ושל יעד הגירעון. אחר כך נדון בהחלטת הממשלה להוריד מסים לנוכח עודפי ההכנסות בתקציב, ונלמד ממנה על גישתם הכללית של שר האוצר כחלון וראש הממשלה נתניהו.

3 כמובן, ייתכן שאלמלא היה גידול בשיעור המועסקים היה גידול מסוים בתוצר למועסק, כיוון שהמצטרפים לשוק העבודה הם על פי רוב בעלי הון אנושי נמוך מהמוצא.

לבסוף נעסוק בחוסר השקיפות של התקציב בגלל הנוהג לתקצב את מערכת הביטחון באמצעות תוספות ענקיות שניתנות במהלך שנת התקציב. ועדת לוקר נתנה את דעתה על בעיית התקצוב של מערכת הביטחון – על השינויים התכופים בתקצוב במהלך השנה ומשנה לשנה, שאינם מאפשרים תכנון נכון מצד הצבא. פרקטיקה זו פוגמת בשקיפות בניהול התקציב, מונעת דיון אמתי בסדרי העדיפויות ואינה מאפשרת לכנסת לפקח כהלכה על התקציב.

התקציב הדו-שנתי לשנים 2015–2016

א. הצעת ון ליר לעומת התקציב הצפוי לפי המסגרת הרב-שנתית

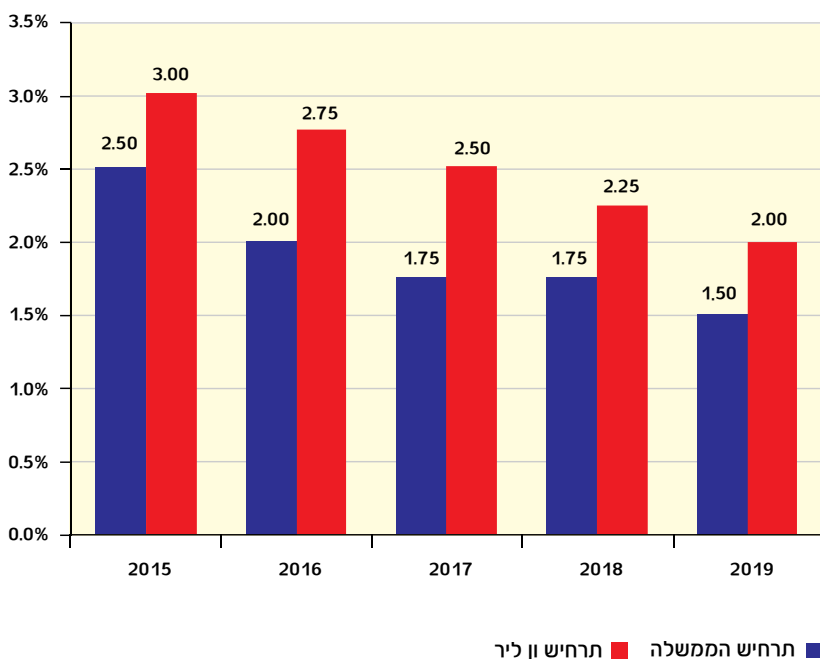
ביוני 2015, ביום עיון על התקציב, ניתחנו את תקציב הממשלה הצפוי לפי המסגרת החוקית שהייתה לפנינו, חוק יסודות התקציב וחוק הפחתת הגירעון. לפי חוק יסודות התקציב ההוצאה הריאלית הייתה צפויה לגדול ב-2.66%, ולפי חוק הפחתת הגירעון שיעור הגירעון בתוצר היה צפוי להיות 2.5% בשנת 2015 ו-2% בשנת 2016. הערכנו כי יהיה מחסור גדול בתקציב גם בצד ההכנסה וגם בצד ההוצאה. הקיצוץ הנדרש בהוצאות הממשלה ב-2015 יחסית להתחייבויות היה 8.3 מיליארד ש"ח – 4 מיליארד ש"ח עקב הסכמים קואליציוניים והשאר בגלל הפער בין תחזית ההוצאות לפי ספר התקציב הקודם של 2015 ובין תקרת ההוצאות. בשנת 2016 הקיצוץ הנדרש היה 10.2 מיליארד ש"ח. כמו כן, היה צורך בהעלאת מסים בהיקף של 4 מיליארד ש"ח, גם כדי לעמוד ביעד הגירעון.

לנוכח לוח הזמנים של הבחירות, הקמת הממשלה ואישור תקציב 2015 בנובמבר של אותה השנה, היה ברור שאי-אפשר לשנות הרבה בשנת 2015 בתחום ההוצאה ובתחום המיסוי, ושהשינויים הגדולים ייעשו בשנת 2016. לשנת 2015 הצענו להוסיף את 4 מיליארד השקלים של ההתחייבויות הקואליציוניות לתקרת ההוצאות, וכך להגיע לגידול ריאלי של ההוצאות ב-3.86%; ולשנת 2016 הצענו להגדיל את ההוצאות ב-4%, ולכסות את הגידול בהוצאות בעזרת העלאת מסים בהיקף של 4 מיליארד ש"ח. המטרה הייתה לאפשר את הגדלת השירותים ולהתחיל תהליך שבו החלק של הוצאות הממשלה בתוצר עולה בהדרגה (בחלק של תיאור התרחישים נרחיב בנושא זה, ונציג תחזית לחמש שנים). גם בצד הגירעון הצענו להיות מתונים יותר – להעמיד את יעד הגירעון על 3% לשנת 2015 ו-2.75% לשנת 2016, ולאחר מכן להמשיך במסלול של ירידה הדרגתית. כפי שנראה בתיאור התרחישים, גם במסלול הגירעון שלנו מתקיים התנאי הבסיסי של יחס חוב-תוצר יורד על פני השנים.

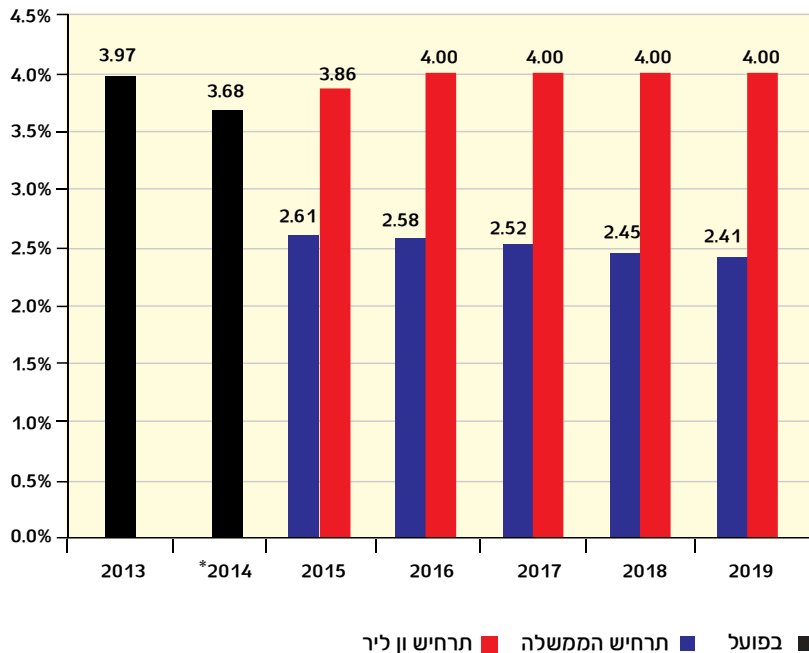
בזמן של האטה כלכלית רצויה זריקת הרחבה באמצעות מכפיל התקציב המאוזן (כלומר הרחבת הוצאות הממומנת במסים). אנו מציעים תוספת הוצאה של כ-13 מיליארד ש"ח באמצעות תקציב המדינה (יחסית לכלל ההוצאה – ראו לוח 2, להלן עמ' 106), תוספת שתגדיל את התוצר בכ-5 מיליארד ש"ח בזכות תוספת הביקושים. זהו יתרון מרכזי של גישתנו.

ביום העיון הצגנו את תרחיש הממשלה מול התרחיש שלנו (להלן: תרחיש ון ליר). ההנחות של תרחיש הממשלה היו עמידה ביעדי הגירעון וההוצאה; ההנחות של תרחיש ון ליר היו הגדלת ההוצאה הממשלתית בתקציב ב-4% (ריאלית) משנת 2016, ומסלול הפחתת גירעון אטי יותר מזה של הממשלה. תרשים 1 להלן מציג את יעד הגירעון לשנים 2015–2019, ותרשים 2 להלן מציג את הגידול הריאלי בהוצאה הממשלתית באותן שנים – לפי שני התרחישים.

תרשים 1: יעד הגירעון לשנים 2015–2019 לפי שני התרחישים (באחוזי תוצר)



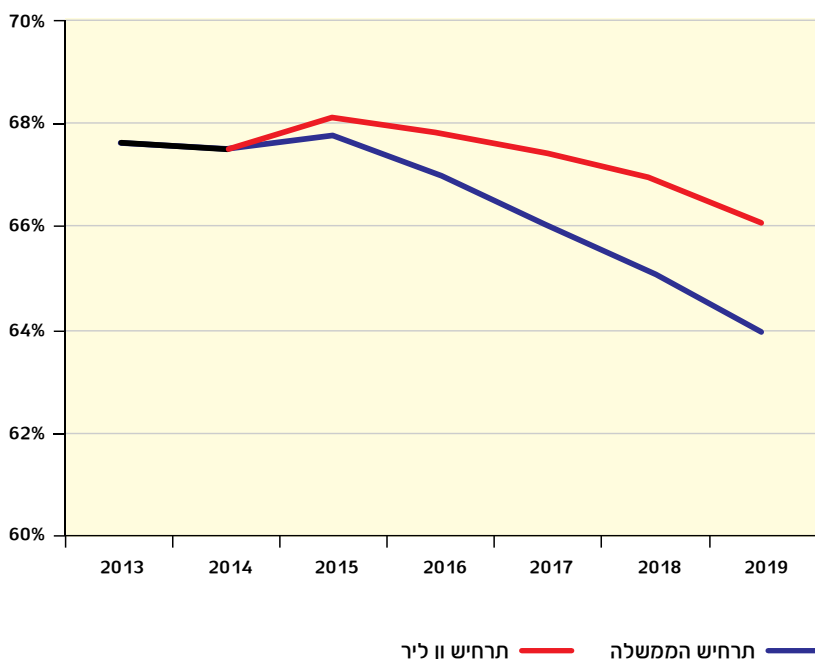
תרשים 2: הגידול הריאלי בהוצאה הממשלתית בשנים 2015–2019 לפי שני התרחישים



* לא כולל הוצאה חד-פעמית על מבצע "צוק איתן" (קופסה)

לעומת הכלל של הממשלה, הכלל של תרחיש ון ליר מרחיב את ההוצאה הממשלתית, שכן בתרחיש זה הצמיחה של ההוצאה הממשלתית גבוהה יותר מזו של התוצר. כדי להרחיב את ההוצאה הממשלתית ובד בבד לשמור על יעד הגירעון יש צורך בהעלאת מסים. אך גם אחרי העלאת המסים המוצעת משקל המסים בתוצר יהיה מתחת לממוצע מדינות ה-OECD, והיחס בין החוב לתוצר ימשיך לרדת, אם כי ירידה תלולה פחות מהצפוי לפי תרחיש הממשלה. תרשים 3 להלן מראה את התפתחות היחס חוב-תוצר לשנים 2013–2019 לפי שני התרחישים.

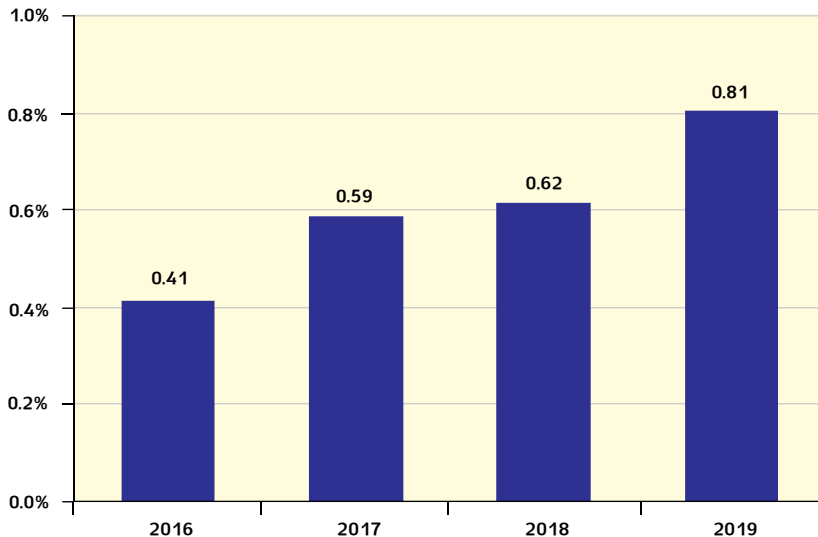
תרשים 3: התפתחות היחס חוב-תוצר לשנים 2013-2019 לפי שני התרחישים (באחוזי תוצר)



כאמור, התוצאה הרצויה מבחינתנו היא עלייה במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר. ואכן, לשני התרחישים תוצאות הפוכות: לפי תרחיש ון ליר משקל ההוצאה האזרחית בתוצר גדל, ולפי הפרמטרים הממשלתיים הרגילים הוא קטן. כמובן, קשה לנחש מה יהיה הגידול בהוצאה הביטחונית. אנו הנחנו גידול של 1.3% ריאלי לשנה, לפי המלצות ועדת ברודט, אף על פי שוועדת לוקר המליצה להסתפק בגידול ריאלי של 0.0%. כידוע, המלצות דוח לוקר לא אומצו על ידי הממשלה, אם כי ייתכן שכמה מהן ייושמו בעתיד באופן חלקי.

תרשים 4 להלן מראה את הפער בין צמיחת התוצר במשק לפי תרחיש הממשלה לבין הצמיחה לפי התוכנית המוצעת. התרשים מראה בבירור את העדיפות, במונחי צמיחה, של תרחיש ון ליר על פני תרחיש הממשלה. היתרון העיקרי של תרחיש ון ליר הוא היכולת לטפל בבעיות הבערות במשק במסגרת ההוצאה האזרחית. כפי שמראה לוח 2 להלן, התוכנית מציעה צעדים קונקרטיים לצמצום העוני ולטיפול בבעיות הבערות בתחומי החינוך והבריאות.

תרשים 4: הפער המצטבר בין הצמיחה לפי תרחיש הממשלה ובין הצמיחה לפי תרחיש ון ליר*



* החישובים מבוססים על המכפילים המופיעים במחקר מדיניות 13 של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר (אחדות ואחרים 2013, עמ' 68–71).

לוח 2: הצעות מפורטות להקצאה בתחומי החינוך, הבריאות והעוני לשנים 2015–2016

העלות (במיליארדי ש"ח)	ההקצאה
1	תוכנית מענקי עבודה
2.5	העלאת קצבאות ילדים
2.5	דיוור כללי ודיוור ציבורי
1	הגדלת קצבאות זקנה
3	בריאות (בתי חולים פסיכיאטריים, קיצור תורים, סיעוד, עדכון עלות סל הבריאות)
3	הוצאה על חינוך (חינוך טכנולוגי, סייעות בטרום-טרום-חובה, תקצוב דיפרנציאלי, לימודי ליבה לחרדים [בשיתוף פעולה עם ההנהגה], חינוך חינוך לבני 3–4)
13	סה"כ

ב. תקציב 2015-2016 כפי שאושר בכנסת

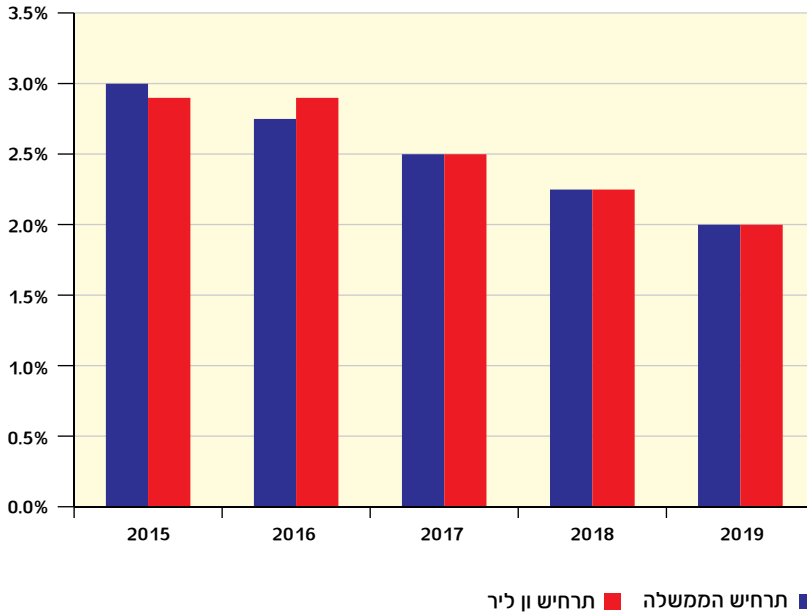
על פי נתוני המקרו ולפי נוסחת מסגרת התקציב, הייתה צפויה עלייה של 2.66% בתקרת ההוצאה בכל אחת מהשנים 2015 ו-2016. לוח 3 להלן מציג את ההנחות שעל פיהן נבנתה נוסחת מסגרת התקציב בשלב התכנון (ואשר לשנת 2014, גם בפועל).

לוח 3: הנחות מקרו-כלכליות לבניית התקציב

השנה ההנחה	2014 (בפועל)	2015	2016	2017	2018	2019
שיעור הצמיחה	2.8%	2.6%	2.9%	3%	3%	3%
גודל התוצר (במיליארדי ש"ח)	1,094	1,141	1,188	1,244	1,310	1,379
שיעור גידול האוכלוסייה	1.9%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%
שיעור העלייה במדר המחירים לצרכן, ממוצע שנתי	0.4%	-0.3%	1.5%	1.5%	2.0%	2.0%
שיעור העלייה במחירי התוצר	0.8%	1.7%	1.2%	1.7%	2.2%	2.2%

אולם, כפי שצפינו כבר ביוני 2015, הממשלה נאלצה לשנות גם את הכלל של מסגרת התקציב, וגם את יעד הגירעון. היא העלתה את ההוצאות המותרות ב-4.66% לשנת 2015, 2% מעבר ל-2.66% על פי חוק יסודות התקציב, והפכה את התקציב של שנת 2015, כולל התוספת, לבסיס לתקציבים הבאים – וכך היה גידול ברמת ההוצאה גם עבור 2016. לשנת 2016 העלתה הממשלה את ההוצאות המותרות בעוד 0.25% מעבר ל-2.66% המוצהרים, אבל הפעם זוהי "קופסה" (כלומר גידול חד-פעמי) שאינה נכללת בבסיס להוצאות המותרות משנת 2017 ואילך. את יעד הגירעון העלתה הממשלה מ-2.5% ל-2.9% לשנת 2015, ומ-2% ל-2.9% לשנת 2016. ב-2017 ירד הגירעון ל-2.5%, ובכל שנה ירד הגירעון ב-0.25% בכל שנה עד לרמה של 1.5 אחוזי תוצר ב-2021. כך התקבל למעשה המסלול שהמלצנו עליו טרם הדיון על התקציב, ואפשר להיווכח בכך בתרשים 5 להלן.

תרשים 5: תוואי הגירעון על פי החלטת הממשלה למול התוואי המומלץ



השינויים שעשתה הממשלה היו מתבקשים, לנוכח ההתחייבויות ארוכות הטווח של הממשלה ולנוכח צורכי המשק והממשל. אולם הדרך שבה נעשה השינוי אינה מבשרת טובות בכל הנוגע למשטר הפיסקלי ארוך הטווח בישראל. הצבת יעדי תקציב ויעדי גירעון לא ריאליים, שמן הנמנע לעמוד בהם, פוגמת באמינות של היעדים האלה, שהיא הבסיס למדיניות הפיסקלית. גם האישור המאוחר מאוד של תקציב 2015 בגלל תכיפותן של הבחירות בישראל אינו תורם לכך. אם נוסיף על כך את הזגזוג במדיניות המיסוי (הורדת המע"מ ב-1 באוקטובר 2015 והורדת מס החברות בתחילת 2016, כפי שהצהירו שר האוצר כחלון וראש הממשלה נתניהו ב-3 בספטמבר 2015, מיד לאחר אישור התקציב בקריאה ראשונה בכנסת) תתקבל תמונה של אי-עקביות פיסקלית, ושל סיכון גבוה לפריצת יעד הגירעון. לוח 4 להלן מציג את תכנון תקציב 2015–2016 כפי שהתקבל בסופו של דבר, בכלל זה שיעור הגידול הסופי שנקבע והתפלגות הכנסות הממשלה.

לוח 4: תקציב 2015-2016 (במיליארדי ש"ח, במחירים שוטפים)

2016	2015	2014 (ביצוע)	
*347.3	329.9	312.9 (תקרה: 315.0)	מגבלת ההוצאה ללא אשראי
2.91%	4.66%		שיעור הגידול הריאלי
312.3	297.3	283.0	ההכנסות
277.3	266.4	257.5	מהן: מסים
35.0	31.4	29.9	גירעון (ללא אשראי)
2.9%	2.8%	2.8%	שיעור הגירעון בתוצר

* כולל תיקון ביטוח לאומי. ללא תיקון: 343.5.

ג. השוואת תרחיש ון ליר לתרחיש הממשלה בטווח הבינוני

ההבדלים בין המדיניות שמציעים כלכלני ון ליר ובין כללי התקציב הקיימים מתחדדים כאשר בוחנים את משמעויות שני סוגי המדיניות בטווח של חמש שנים. תקציב המדינה היום כולל תחזית הוצאות והכנסות לעוד שלוש שנים, וניכר ממנו שיהיו קשיים ביישומן, בגלל מחויבויות שכבר היום חייבות להיכלל במדיניות התקציבית.

הגדלת תקרת ההוצאות ב-2% באופן חד-פעמי בשנת 2015, הגדלה שנוספת לבסיס תקרת ההוצאות, אינה מאפשרת לעמוד בהוצאות הצפויות לפי התוכניות הרב-שנתיות, ויש צורך בקיצוץ בהוצאות בשיעור ניכר. נוסף על כך, יעד הגירעון מחייב את הגדלת ההכנסות בסך מצטבר של 14.3 מיליארד ש"ח עד שנת 2019. לוח 5 להלן מציג את תחזית ההוצאות וההכנסות של המדינה לטווח הבינוני (2017-2019), ואת הפערים בין היעדים שנקבעו ובין התחזיות.

לוח 5: תחזית ההוצאות וההכנסות של המדינה לפי ספר התקציב (במיליארדי ש"ח)

2019	2018	2017	
397.1	383.2	368.7	סך הוצאות הממשלה
396.8	379.7	363	מגבלת ההוצאה המותרת על פי החוק
0.3	3.5	5.7	ההתאמות הנדרשות כדי לעמוד במגבלת ההוצאה*
396.5	379.4	362.7	הוצאה לחישוב מגבלת הגירעון (הוצאה ללא אשראי)
354.5	338.2	322.7	תחזית הכנסות המדינה
42	41.2	40	הגירעון החזוי בהנחת עמידה במגבלת ההוצאה
27.7	29.6	31.2	הגירעון המותר על פי החוק
14.3	11.6	8.8	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה בתקרת הגירעון הקבועה בחוק (בהנחת עמידה במגבלת ההוצאה)**

* קיצוץ בהוצאה התקציבית.

** הגדלת הכנסות הממשלה בעיקר ממסים יחסית לשנת 2016.

ראוי להבהיר: בתקציב יש שני יעדים שאינם תלויים זה בזה – תקרת ההוצאות ויעד הגירעון. לכן יש צורך בשני אמצעי מדיניות שכל אחד מהם פועל להשגת יעד אחר. במצב התקציבי הנוכחי, כיוון שההכנסות צומחות בקצב קצת מהיר יותר מהתוצר, ההוצאה צומחת פחות מהתוצר אבל לא הרבה פחות; אבל אם הגירעון המותר מתכווץ במהירות, יש צורך בהתאמה נוספת. כדי לשמור על תקרת ההוצאה כשהגירעון מתכווץ במהירות נדרשת העלאת מסים נוספת – או לחלופין קיצוץ נוסף בהוצאות.

על פי הניתוח שהצגנו, אשר התממש כמעט במלואו בתקציב 2015–2016, גם משנת 2017 ואילך תידרש הממשלה לחרוג מכלל ההוצאה כדי להתמודד עם האתגרים האדירים בתחומי החינוך, העוני והבריאות. לוח 6 להלן משווה בין היעדים המעורכנים של הממשלה ובין התוכנית של כלכלני ון ליר לשנים 2017–2019.

לוח 6: השוואת יעדי ההוצאה והגירעון לפי תקציב הממשלה ולפי המלצת כלכלני ון ליר, 2017-2019

2019	2018	2017	
			מגבלת ההוצאה (ריאלית):
2.48%	2.56%	2.61%	תקציב הממשלה
4%	4%	4%	הצעת ון ליר
			יעד הגירעון (באחוזי תוצר):
2.00%	2.25%	2.50%	תקציב הממשלה
2.00%	2.25%	2.50%	הצעת ון ליר

כדי לסגור את הפער בין ההוצאות ובין הגירעון, מוצעת בתוכנית ון ליר העלאה מפורשת של המסים. הממשלה נמנעה מהצהרה מפורשת בנושא העלאת המסים (והיא אף הורידה אותם, כפי שנתאר בהמשך), כביכול באמצעות הכלל המאפשר גידול נמוך בהוצאה; אך כפי שמעיד לוח 4 (לעיל עמ' 109), המבוסס על חישובי משרד האוצר, ישנו פער גדול בין התחייבויות הממשלה לבין הכלל שאומץ בסוף 2014, כשיאיר לפיד עדיין היה שר האוצר.

כיוון שהתוצר צומח בקצב של 3% לשנה, התקציב לפי הצעת ון ליר מעלה את משקל הוצאות הממשלה בתוצר, וכלל ההוצאה בתקציב המדינה מוריד אותו (הגירעון הוא ההפרש בין סך הוצאות הממשלה לסך הכנסות הממשלה חלקי התוצר). הקיצוץ המוצע בתקציב בתוכנית הרב-שנתית של משרד האוצר מצביע על הצרכים התקציביים האמתיים, אשר כלל ההוצאה אינו נותן להם פתרון. מתעורר חשש שכדי לסגור את הפער בין הגירעון בפועל ובין יעד הגירעון, הממשלה תוציא סכום נמוך יותר מתקרת ההוצאה. לעומת זאת, תקרת ההוצאה בהצעת ון ליר תאפשר לממשלה לעמוד בהתחייבויותיה לשנת 2017, ולהקצות כספים לטיפול בבעיות מהותיות בתחומי החינוך, הבריאות והעוני בשנתיים שלאחר מכן.

על פי התוכנית של משרד האוצר, אם ההוצאה בפועל תעלה ב-4% בכל שנה, רק ב-2017 יתפנו משאבים שיאפשרו נקיטת צעדים חדשים לטיפול רציני בצמצום העוני – מאחר שעד אז רוב הכסף הנובע מהכלל המוצע מוקצה לתוכניות קיימות. לעומת זאת, ההצעה של ון ליר מאפשרת להגדיל את ההוצאות בהיקף של 14, 21 ו-28 מיליארדי ש"ח בשנים 2017, 2018 ו-2019 בהתאמה.

הפחתת המע"מ ומס החברות לעומת מצע מפלגת כולנו בראשות משה כחלון

שר האוצר וראש הממשלה הודיעו ב־2 בספטמבר 2015 על הפחתת מסים בעקבות הצטברות עודפי מסים של 9 מיליארד שקלים בתקציב 2015. 6 מיליארדי שקלים מעודפים אלו חולקו לציבור בדמות מע"מ מופחת מ־18% ל־17% למן 1 באוקטובר 2015 (5 מיליארד ש"ח), ובדמות מס חברות מופחת מ־26.5% ל־25% למן 1 בינואר 2016 (1 מיליארד ש"ח). נשאלות השאלות האלה: האם מדיניות זו של כחלון עולה בקנה אחד עם המצע של מפלגת כולנו? האם הורדת המסים נחשבת מדיניות חברתית? האם אין צורך בהגדלת המסים כדי לאפשר לממשלה להעניק שירותים חברתיים רבים יותר? במצע מפלגת כולנו נאמר כך:

יישום מלא של הרפורמות המבניות המפורטות להגברת התחרותיות, שיפור אפקטיביות השירות הציבורי, מאבק בהון השחור, לצד קביעת סדרי העדיפויות שפורטו – יבטיחו פוטנציאל צמיחה ארוך טווח במשק, יחזקו את אמינות הממשלה ואת האמון והיציבות בשווקים הפיננסיים, ובכלל זאת את אמון הציבור. אלה יבטאו מדיניות אחראית, צודקת, אחידה ואמינה. סך פינוי המקורות המוערך עם יישום האמור לעיל, עומד על כ־45 מיליארד ש"ח בחמש שנים.⁴

כלומר, לפי מצע "כולנו" אין צורך במסים נוספים – הבור יתמלא מחוליותו: מהצמיחה שתגדיל את ההכנסות ממסים, מההיסכון בהוצאות הממשלה ומהמלחמה בהון השחור. זו הגישה המסורתית של הליכוד, ושל הימין הכלכלי בכלל. המקורות שיתפנו הם גדולים – 9 מיליארד שקלים לשנה בממוצע בחמש השנים הקרובות. אבל בסעיף 4 באותו המקום נאמר כך:

נפעל על פי סדרי עדיפויות ברורים, צודקים ותומכים במטרת־העל: מתן הזדמנות שווה וצמצום פערים, תוך הגברת הצמיחה. לכן, בשנים הקרובות, נשקיע את המקורות שיתפנו בצמצום פערי חינוך, בהגברת הנגישות של אוכלוסיות מוחלשות לתעסוקה, בריאות, תחבורה ודיוור ומתן רשתות ביטחון לאוכלוסיות הנזקקות לכך.

4 ראו "מקורות המימון למימוש המצע", סעיף 5, www.kulanu-party.co.il/platformcategory/?cat=107

אם כן, לפי המצע עודפי המסים – שהם במקרה או שלא במקרה בסדרי גודל דומים, 9 מיליארד שקלים – היו צריכים להיות מושקעים בחינוך ובבריאות, בדיוור, בתעסוקה וברשתות הביטחון. אך אין זה מתיישב עם ההחלטה מספטמבר 2015: לא רק שאין מעלים מסים, אלא מורידים אותם בהזדמנות הראשונה. זו בדיוק המדיניות שנוקטת הממשלה מאז 2003: צמצום ההוצאה הציבורית והורדת המסים, והכול ביחס לתוצר. הגישה הזאת מאפיינת את המפלגה הרפובליקנית בארצות הברית: הקטנת המסים יוצרת גירעון, ואת הגירעון צריך לצמצם על ידי הקטנת הוצאות הממשלה. טכניקה זו מכונה "הרעב את הבהמה" (starve the beast), והבהמה היא כמובן הממשלה והמגזר הציבורי.

אין להתפלא אפוא על שכחלון ממשיך את מדיניות נתניהו בהיותו שר האוצר משנת 2003 ואת מדיניותו של רוני בר-און בהיותו שר האוצר משנת 2008, מדיניות הדוגלת בהורדת מסים כאשר יש עודפים (ראשי הממשלה בתקופות אלו, אריאל שרון ואהוד אולמרט, תמכו כמובן במהלכים הללו). אחת הבעיות במדיניות הזאת היא שקשה ליישב אותה עם עקרונות של זהירות פיסקלית שתורמת לאמינות הממשלה. מלבד הזוג, שאליו התייחסנו קודם לכן, יש חשש ליצירת גירעון מבני בתקציב, בגלל מיסוי נמוך מדי בטווח הארוך.

האי-סדר בתקצוב הביטחון: התקציב לשנת 2014 ודוח ועדת לוקר

לאורך השנים אנו נוכחים שוב ושוב כי הבסיס של תקציב הביטחון כפי שהוא מופיע בחוק התקציב שעובר בממשלה ובכנסת נמוך בכ-10 מיליארד ש"ח מההוצאה הסופית.⁵ למעשה, הרזרבה התקציבית, שגובהה כ-7 מיליארד ש"ח, משועבדת כולה לתקציב הביטחון, וסכומים נוספים מועברים מתקציבי המשרדים האחרים. פירוש הדבר שכבר בזמן תכנון התקציב יש למשרד האוצר רזרבות סמויות בתקציבי משרדים אחרים שנועדו לממן את מסלול תקציב הביטחון (מסלול שפעמים רבות מוסכם בעל פה בין משרד האוצר, הצבא וראש הממשלה כבר במועד הכנת התקציב), וכן שיש למשרד האוצר צורך לקיים רזרבות סמויות אחרות למימון הוצאות לא צפויות. כל השינויים הללו נעשים בוועדת הכספים. פרקטיקה זו מעניקה כוח רב ליושב ראש ועדת הכספים – בזכותה הוא מקבל שלל הטבות לקבוצות שהוא מייצג – וכן לשאר חברי ועדת הכספים. היא מעניקה כוח רב גם לאגף התקציבים בניהול השוטף של תקציבי המשרדים: האגף מגיש לוועדת

5 ראו ניתוח מורחב של תקציב הביטחון אצל אחדות ואחרים 2013, עמ' 42-50.

הכספים את השינויים התקציביים, ובכוחו לעשות שינויים בתקציבי המשרדים לאורך השנה.⁶

מדובר בפרקטיקה נוחה למיקרו-ניהול של משרדי הממשלה, והיא ספגה ביקורת מוצדקת מצד אבי בן בסט ומומי דהן בספרם על תהליך התקצוב (בן בסט ודהן 2006). ראוי לומר שבן בסט ודהן אינם מבקשים להקטין את יכולתו של האוצר לשלוט במצרפים של התקציב – זו יכולת חשובה שנקנתה בעמל רב מאז תוכנית הייצוב של 1985. אולם לדעתם הגיע הזמן להגדיל את השקיפות בתקציב המדינה, אחד מעקרונות היסוד של ממשל תקין. לטענתם, כל עוד ההוצאה הגדולה ביותר בתקציב – ההוצאה לביטחון – משתנה שינוי גדול כל כך במהלך שנת התקציב, אין סיכוי להשיג שקיפות ודיווחיות בתקציב.

כפי שמוצג להלן בלוח 7, שנת 2014 היא דוגמה טובה לפער בין תקציב הביטחון לפי חוק התקציב ובין ההוצאות בפועל.

לוח 7: תקציב המדינה לשנת 2014 (במיליוני ש"ח, במחירים שוטפים)

תקצוב	הוצאה בפועל	שינוי ביחס לתקצוב
הכנסות (כולל מתן אשראי נטו)	289,025	287,454
מסים (כולל מע"מ יבוא ביטחוני)	254,866	256,130
הכנסות אחרות	34,159	31,324
הוצאות	315,962	313,415
משרד הביטחון	53,723	68,720
משרדים אחרים	204,327	195,300
ריבית קרן לביטוח לאומי	50,604	49,395
רזרבה כללית	7,308	-7,308
גירעון למימון (כולל מתן אשראי נטו)	-26,936	-25,961
		975

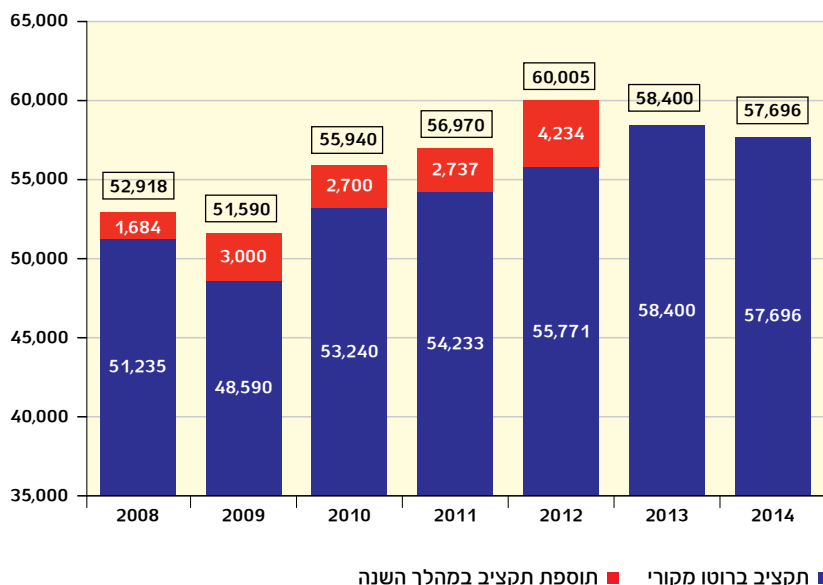
כפי שמראה הלוח, תקציב משרד הביטחון גדל ב-15 מיליארד שקלים. סך ההכנסות ירד ב-1.5 מיליארד ש"ח, אבל ההוצאות צומצמו עוד יותר – ב-2.5 מיליארד ש"ח. התוצאה הייתה קיצוץ ניכר בתקציב האזרחי – כלומר במשרדים האחרים, יותר ממה שהתבקש כדי לעמוד בירידת ההכנסות.⁷

6 ההליך כולו נידון בעתירה לבג"ץ שהגישה ח"כ סתיו שפיר (ראו זרחיה ושטרקמן 2014).

7 מעניין שהירידה בהכנסות אין מקורה בירידה בהכנסות ממסים. אכן, בפרסום הקודם

תרשים 6 להלן מציג את תקציב הביטחון המקורי ואת תוספת התקציב שניתנה לו במהלך השנה בשנים 2008–2014.

תרשים 6: תקציב הביטחון המקורי ותוספת התקציב למערכת הביטחון במהלך השנה, 2008–2014 (ללא עודפים, במיליוני ש"ח, במחירים שוטפים)



רוח ועדת לוקר מציין כי שיטה זו אינה מיטיבה עם הצבא: היות שהתקציב שמאושר בכנסת אינו התקציב בפועל אין ביכולתו לתכנן כראוי את פעולותיו (ועדת לוקר 2015, 11). השיטה אינה טובה גם למשרדי ממשלה: "הנוהג שהשתרש, לדרוש תוספות לתקציב הביטחון במהלך שנת התקציב ולקבלן, הוא פגום ופוגע בהתנהלות התקינה של תקציב המדינה ואינו מעורר עמידה במסגרת התקציב שהוקצתה מצד מערכת הביטחון. תוספת תקציבית למערכת הביטחון פוגעת גם בכלל משרדי הממשלה ומביאה לפריצת תוכניות העבודה שלהם" (שם, 12).

בסדרה זו עמדנו על כך שההכנסות שאינן ממסים – שיותר ממחציתן מקורן בביטוח הלאומי – הולכות ויורדות על פני הזמן (ראו התוכנית לכלכלה וחברה 2015, עמ' 84 תרשים 3).

הוועדה המליצה לקבוע את תקציב משרד הביטחון בגובה של 59 מיליארד ש"ח לחמש השנים הקרובות ולהצמידו למדד יוקר המחיה. המלצת ההצמדה היא לכאורה טכנית וחסרת חשיבות, אולם לאמתו של דבר היא נועדה לפתור בעיות מהותיות בשיטת התקצוב הנוכחית. בשיטה הקיימת נעשים חישובי הצמדה שונים לרכיבי תקציב הביטחון השונים – שכר ונלוות, רכש וכו'. התוצאה היא שמשרד האוצר ומשרד הביטחון חלוקים בשאלה כמה התייקר כל רכיב. במשך שנים שררה מחלוקת בין המשרדים אפילו בשאלה מהו הבסיס הנכון לתקציב הביטחון. במצב זה אין שום סיכוי לשקיפות תקציבית בתקציב הביטחון עצמו. מתבונן מן החוץ אשר ינסה לפצח את השיטה תמיד יחמיץ פרט זה או אחר בשיטת ההצמדה של התקציב. מדובר במומחיות חשבונאית שאין לה שום יתרון, ושיש בה כדי למנוע ניהול נכון וברור של התקציב.

זאת ועוד, ההמלצה לקבוע את תקציב הביטחון בגובה מסוים בלא שום צמיחה ריאלית (מתוך החרגה של הוצאות חד-פעמיות למלחמה) היא לא פחות ממהפכנית. הוועדה הסתמכה בהמלצתה על התחזית שלפיה שיעור הצמיחה של המשק עתיד לרדת בשנים הקרובות מיותר מ-4% לכ-3% (שלא כמו המצב בעת פרסום דוח ברודט. כזכור, ועדת ברודט קבעה צמיחה של 1.3% בתקציב הביטחון). דוח לוקר מזכיר את המחאה החברתית ואת הצורך להגדיל את ההוצאה האזרחית בתקציב המדינה כדי לפתור את הבעיות שעוררו את המחאה, וכן את המלצת ועדת טרכטנברג להקטין את משקל תקציב הביטחון בתוצר.⁸ הוועדה סבורה שהצבא יוכל למצוא מקורות תקציביים נוספים באמצעות קיצוץ בעלויות כוח האדם – בין השאר על ידי קיצור שירות החובה, הקטנת צבא הקבע וצמצום עלויות הפנסיה – ומציינת שכוח האדם בצבא עלה מאז 2008 ב-12%, בניגוד גמור להמלצת ועדת ברודט. המקורות התקציביים האלה נחוצים כי בכל זאת עלויות השיפור הטכנולוגי של ההון הפיזי של הצבא גדלות כנראה בקצב מהיר יותר ממדד יוקר המחיה.

האם החלטות הממשלה כוללות הגדלה ניכרת של ההוצאה האזרחית?

הניתוח שלעיל מלמד שכדי לטפל באופן יסודי בתחומים האזרחיים על הממשלה להקצות מקורות גבוהים מאלה שנובעים מהפעלת כלל ההוצאה הקיים. כאמור, כדי להתמודד עם הבעיה הגדילה הממשלה את ההוצאה ב-2015 וב-2016, אולם

8 לעומתם, שר הביטחון לשעבר משה ארנס טוען כי צריך להשאיר את תקציב הביטחון בגודלו הנוכחי, 6 אחוזי תוצר (ארנס 2015).

היא לא שינתה את הכללים כדי שיתאימו לשנים הבאות ולכן גם לא תוכל לבצע תוכנית ארוכת טווח לצמצום העוני – בעיה שהחריפה והעמיקה על פי דוח העוני האחרון של המוסד לביטוח לאומי.⁹ כפי שהוסבר לעיל, נדרש שינוי בכלל הפיסקלי אשר יאפשר הקצאת מקורות כספיים לטיפול אמתי בבעיות.

נשאלת אפוא השאלה: האם בצעדים שננקטו ב-2015 וב-2016 יש כדי למלא את הצרכים הקיימים בתחומי העוני, החינוך והבריאות? אמנם, לאחר תקופה ארוכה שבה הממשלה לא תקצבה את המשרדים (עקב שיטת עבודה שבה תקציב 2014 חולק ב-12 חודשים ומשרדי הממשלה תוקצבו לפי חלוקה זו) היא חזרה לטפל בנושאים חשובים אלה, אך הפתרון שניתן הוא חלקי בלבד. לצורך המחשה נפרט להלן את התוכניות שאושרו בתקציב בסופו של דבר. תוכניות אלו מתאימות באופן חלקי בלבד להמלצות המופיעות בלוח 2 (לעיל עמ' 106) (התוספות הן לפי התקציב לעומת הביצוע):

- א. בתחום החינוך, בתקציב המקורי ניתנה תוספת של כ-3.9 מיליארד ש"ח ב-2015 ושל 2 מיליארד ש"ח נוספים ב-2016, לפי הפירוט הזה: צמצום הדרגתי במספר התלמידים בכיתה, הכנסת סייעת שנייה בגני הילדים, חיזוק לימודי המתמטיקה, הארכת שנת הלימודים לכיתות א' ו-ב', הרחבת חינוך חינם לילדים בני 3-4, והגדלת התקציבים להשכלה הגבוהה.
- ב. בתחום הבריאות, בתקציב המקורי ניתנה תוספת של 0.8 מיליארד ש"ח ב-2015 ושל 2 מיליארד ש"ח נוספים ב-2016 לפי הפירוט הזה: הגדלת סל הבריאות ב-2 מיליארד ש"ח ב-2016, הרחבת מערך השירותים שבאחריות משרד הבריאות, ביצוע תוכנית לאומית לשיפור הרפואה הציבורית, ביצוע רפורמה בבריאות הנפש, תוספת של 200 מיליון ש"ח בתשתיות לאסותא, ותוספת של 75 מיליון ש"ח לבתי החולים הממשלתיים.
- ג. בתחום הרווחה, בתקציב המקורי ניתנה תוספת של 0.5 מיליארד ש"ח ב-2015 ושל 0.7 מיליארד ב-2016 לפי הפירוט הזה: הגדלת קצבאות הילדים (חלק מהסכום מופרש לחיסכון ארוך טווח על שם הילד), הגדלת מכסות כוח אדם ותקנים, והרחבת השירותים לאנשים עם מוגבלויות ולאנשים עם פיגור שכלי.

אפשר לראות שאכן הוקצו סכומים גדולים לטיפול בחלק מהבעיות הבעורות, אך אין זו אלא ההתחלה, והדבר בולט בהשוואה להצעות שפירטנו לעיל. טיפול

9 ראו אנדבלר ואחרים 2015. הדוח מראה כי העוני החמיר ב-2014, והוא כפול מהממוצע במדינות ה-OECD.

אמתי בבעיות מחייב הקצאת מקורות כספיים נוספים, מתוך הסתכלות ארוכת טווח. דוגמאות בולטות לצעדים שוועדת העוני המליצה עליהם ולא בוצעו, או בוצעו באופן חלקי מאוד, הן קידום הדיור הציבורי (בימים אלה הנושא מתחיל להתקדם לאחר שנים רבות של קיפאון, אך באופן חלקי), הגדלת מענקי העבודה והגדלת קצבאות הזקנה. הסתירה בין כלל ההוצאה המצמצם שאימצה הממשלה ובין התחייבויות הממשלה למן שנת 2017 משמעה אי-התאמה בין הצרכים ובין פעילות הממשלה. פירוש הדבר שהממשלה לא תטפל כראוי בבעיות הקיימות, ושאינן לראות בצעדים שהתקבלו לאחרונה תוכנית ארוכת טווח.

סיכום ומסקנות

תקציב המדינה לשנים 2015–2016 משקף את החזרה למדיניות תקציבית פעילה בתחומי ההוצאה האזרחית, לאחר שנה שלמה שבה הנושא לא טופל בגלל הקדמת הבחירות ותקופת ההתארגנות שנדרשה לממשלה החדשה. עם זאת, התקציב גם חושף את האי-התאמה של כלל ההוצאה הקיים לצרכים הנובעים מן הבעיות המרכזיות בתחומי החינוך, הבריאות והעוני.

היות שהכללים הפיסקליים הקיימים אינם מתאימים לצורכי המשק, יש צורך לפרוץ אותם וליצור כללים חדשים. השינוי העיקרי הדרוש הוא קביעת כלל הוצאה חדש, שיאפשר לטפל בתחומי ההוצאה האזרחית – ובעיקר בתחום העוני, שטרם זכה לטיפול אמתי למרות המציאות העגומה שנחשפה ברוח העוני של הביטוח הלאומי. ידוע היטב כי כדי להשיג תוצאות בטווח הארוך הפעולה בתחום זה חייבת להיות עקבית לאורך זמן, מתוך דבקות במטרה. עובדה זו אינה מתיישבת עם כלל ההוצאה שאימצה הממשלה, שלפיו גם בשנים הבאות לא יימצאו מקורות למימון הפעולות הדרושות – בשל העדיפות הניתנת לתחומים אחרים, כגון ההוצאה הביטחונית והסכמי השכר במגזר הציבורי. מעבר לכך, יש גם צורך בזהירות פיסקלית. כאשר יש עודף חד-פעמי בתשלומי מסים, עדיף שלא להפחית את המסים אלא להשתמש בתקבולים כדי להקטין את הגירעון או לממן הוצאות דחופות ונחוצות. הורדת המסים שוחקת את בסיס המס, ולאורך זמן, כדי להימנע מגירעון גבוה, הממשלה נאלצת להקטין את גודלה. יתרה מזו, הזוג במדיניות המסים מזיק למשק ופוגע באמינות הפיסקלית של המדיניות התקציבית.

רשימת המקורות

- אחדות, לאה, מישל סטרבצ'נסקי ואביה ספיבק, 2013. **תקציב הממשלה החדשה** (מחקרי מדיניות, 13), ירושלים: התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים.
- אנדבלד, מירי, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב ואורן הלר, 2015. **ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי, 2014**, המוסד לביטוח לאומי (דצמבר) (מקוון).
- ארנס, משה, 2015. "תקציב הביטחון צריך להישאר 6% מהתוצר", **הארץ**, 25.8.2015.
- בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2006. **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.
- בן חורין, גל, 2015, "השוואת המצעים הכלכליים לקראת בחירות 2015", *Uncategorized*: מגזין התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים 18 (פברואר) (מקוון).
- התוכנית לכלכלה וחברה, 2015. **תקציב המדינה לשנת 2015: הכנס החמישי של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים** (מחקרי מדיניות, 18), ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.
- ועדת לוקר, 2015. **דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון**, ירושלים: משרד ראש הממשלה (יוני).
- זרחיה, צבי, ורותם שטרקמן, 2014. "בג"ץ שלח את ח"כ שפיר והאוצר לגבש נוהל לשקיפות בהעברות תקציביות", **דה מרקר**, 19.6.2014.



חלק חמישי

פנל: המדיניות הרצויה לשנים הבאות

משתתפים: גב' מירב ארלוזורוב (יו"ר), פרופ' נתן זוסמן,
פרופ' אביה ספיבק, ח"כ רועי פולקמן, ח"כ עאידה תומא סלימאן

מירב ארלוזורוב: אני מתכבדת להזמין את הפנליסטים – פרופ' נתן זוסמן, ראש חטיבת המחקר של בנק ישראל; פרופ' אביה ספיבק, לשעבר המשנה לנגיד בנק ישראל; חבר הכנסת רועי פולקמן ממפלגת כולנו וחברת הכנסת עאידה תומא סלימאן מהרשימה המשותפת. ראשון הדוברים יהיה פרופ' נתן זוסמן.

פרופ' נתן זוסמן: ערב טוב. ראינו את המצגת של הצוות של כלכלה וחברה במכון ון ליר ואני אציג את הדברים מנקודת המבט שלנו בבנק ישראל. גם אנחנו פרסמנו סקירה פיסקלית, בדיוק היום בצהריים. רוב הדברים שאראה במצגת הקצרה הזאת פורסמו בסקירה. אנחנו מסכימים פחות או יותר על נקודת המוצא שתיארה כאן פרופ' לאה אחדות מהתוכנית לכלכלה וחברה. העובדות ידועות: משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל נמוך, משקל ההוצאה האזרחית נמוך יחסית, והאי-שוויון גבוה יחסית. אקח רק זווית אחת וארחיב בה – הזווית של נטל המס. אפשר לראות שנטל המס בישראל נמוך יחסית. סך כל נטל המס הוא 30.6 אחוזי תוצר – בחלוקה בין מסים ישירים למסים עקיפים. באופן כללי מדינות שגובות מסים רבים יחסית, גובות הרבה מסים ישירים. וככל שיורדים במדרון, גביית המסים הישירים פוחתת. דרך אחרת להסתכל על זה היא לבדוק את היחס בין המס הישיר למס העקיף בישראל, בהשוואה בין-לאומית. אצלנו היחס הוא אחד לאחד, ואפשר לראות את זה בחלוקה של עוגת המסים: חצי-חצי. זה יחס חריג למדי בנוף הבין-לאומי של המדינות המפותחות, כלומר בישראל גובים יחסית מעט מסים.

מירב ארלוזורוב: אגב, קרן המטבע אמרה היום שזה מומלץ, לא?
פרופ' נתן זוסמן: קרן המטבע אכן אמרה זאת היום ואני אגיע בהמשך לניתוח של נקודות אלה. אפשר לראות שהיחס בין המסים הישירים למסים העקיפים

קשור קשר שלילי לאי-שוויון. כלומר, כאשר גובים יותר מסים ישירים לעומת מסים עקיפים – בלי להביא בחשבון את הרמה של המס אלא רק את החלוקה שלו – האי-שוויון נמוך יותר. לפיכך, יש קשר בין הפרופורציות האלה של מסים ישירים לעומת מסים עקיפים, והחלוקה שהממשלה עושה בסופו של דבר, לבין האי-שוויון. נטל המס הישיר בישראל פרוגרסיבי מאוד בהשוואה למוצע OECD. אמנם הוא נמוך – יחסית גובים מעט מסים; אבל הוא פרוגרסיבי מאוד. העשירון העליון בישראל משלם 2 נקודות אחוז יותר מהעשירון העליון בממוצע ה-OECD, במסים ישירים. אבל אפשר לראות שברגע שיורדים לחמישון הרביעי, המייצג את העשירונים השביעי והשמיני – שהם מעמד הביניים – נטל המס פוחת. לכן, נטל המס הישיר בישראל נמוך יחסית. אם עוברים למערכת המס בכללותה, היא פחות פרוגרסיבית. אבל מס ההכנסה כשלעצמו פרוגרסיבי מאוד יחסית ל-OECD. אפשר לראות באזור של קבוצות הביניים את הבטן הזאת של המסים הישירים, שהיא נמוכה בישראל: פה בעצם נעוץ ההבדל הגדול בינינו ובין מדינות ה-OECD – ההבדל בחלוקה.

החלק השני של ההצגה הקצרה שלי יתייחס לתוואים הפיסקליים. נתייחס לגירעון, לחוב ולהוצאה; נבחן את הצפוי אם הממשלה תוציא בהתאם לתוכניות שלה, כולל ההסכמים הקואליציוניים, בלי לשנות את נטל המס. אפשר לראות שהגירעון יעלה אז לשיעורים הקרובים ל-4 אחוזי תוצר עד סוף העשור. אם הממשלה עומדת בכלל ההוצאה, ולא משנה את המיסוי, אז בעצם הגירעון יהיה 2.5 אחוזי תוצר פחות או יותר, עד סוף העשור, עם ירידה קלה – בהשוואה ליעד הגירעון שנקבע בחוק, שהוא יעד פוחת, עד 1.5 אחוזי תוצר ב-2019. אם נסתכל על יחס חוב-תוצר, שהוא בעצם הנגזרת של מה שקורה בגירעון בסופו של דבר, נראה שאם הממשלה מוציאה בהתאם לתוכניות שלה ולא משנה את ההכנסות שלה, אז היחס חוב-תוצר הולך ומתבדר באופן מעריכי, הוא הולך ועולה; אם היא פועלת לפי כלל ההוצאה הקיים, ולא משנה את המיסוי, אזי מתקבלת ירידה מתונה ביחס חוב-תוצר; ואם נעמוד ביעד הגירעון, הירידה בחוב מהירה יותר.

מירב ארלוזורוב: אני רוצה לקרוא לילד בשמו. מה שאתם אומרים בשני הגרפים האלה בעצם הוא שהיעדים של הממשלה הם קשקוש מוחלט? שאי-אפשר לעמוד בהם בלי להעלות מסים?

פרופ' נתן זוסמן: עוד מעט אבהיר את העמדה שלנו. בחרנו להראות שני תרחישים הנוגעים ליחס ההוצאה הציבורית לתוצר, לפי התוואי. הראשון מבוסס על כך שהממשלה מוציאה בהתאם להתחייבויות שלה. אפשר לראות

שהכוונות של הממשלה דומות מאוד למה שהציעה התוכנית לכלכלה וחברה בון ליר: משקל הממשלה הוא בערך 40 אחוזי תוצר. אבל בתרחיש השני, כלל ההוצאה שאימצה הממשלה מראה על ירידה בהוצאה [במונחים של אחוזי תוצר]. וזה הפער הגדול שבגינו צריך לעשות התאמות. אז אם נבחן את ההתאמות, ב-2016 יש הוצאות שאושרו עוד קודם לכן – חלק ממה שמכונה "הטייס האוטומטי". נוסף על כך יש הסכמים קואליציוניים, וסך הפער מגיע לכ-10 מיליארד שקלים. מדובר על הפער בין ההוצאות שהממשלה מתכננת להוציא לבין מה שכלל ההוצאה מכתוב לה להוציא. אם רוצים לעמוד ביעד הגירעון מתוך עמידה בכלל ההוצאה, אז צריך לעלות את ההכנסות בסדר גודל של 6 מיליארד שקלים. כמובן, תמונה זו מקרינה גם על העתיד: ככל שמתקרמים בזמן, ההתאמות הולכות וקטנות – כי לא אושרו תוכניות חדשות. אבל עדיין נדרשות התאמות לא מבוטלות עד סוף העשור, גם בהוצאה וגם בהכנסות, כדי לעמוד בכללים.

אז מה בעצם המלצנו היום? מה אנחנו ממליצים במבט קדימה? ראשית כול, יש צורך בהמון התאמות כמו שראיתם, בסדרי גודל מאוד גדולים. בהקשר זה השאלה שנשאלת היא: האם הכללים שאומצו מתאימים לסדרי העדיפויות של הממשלה? ראינו שסדרי העדיפויות של הממשלה, כפי שהם משתקפים בהסכמים ובתוכניות שלה להוצאה, סוטים מהכללים הפיסקליים שאומצו. בעניין זה הממשלה צריכה להחליט איך ליישב את היעדים הפיסקליים עם סדרי העדיפויות שהיא עצמה קבעה. נגזר מזה שקיום ההעדפות של הממשלה כפי שהן באות לידי ביטוי בהוצאה המתוכננת, על פי כל התוכניות, משמעותו לא להקטין את משקל הממשלה אלא להשאיר אותו פחות או יותר קבוע, ואף להעלות אותו מעט. במילים אחרות: הממשלה צריכה להחליט, כדי ליישב את הדילמה, אם היא מעלה את תקרת ההוצאות. ואם נקרא לילד בשמו: האם היא משנה את הכלל הפיסקלי ומעלה את תקרת ההוצאות ובמקביל גם את ההכנסות, או נשארת במצב הקיים? כמובן, במקרה האחרון סדרי העדיפויות צריכים להשתנות. ראינו מהן ההשלכות של שני התרחישים על התפתחות הגירעון והחוב. גירעון שעולה על 2.5% מביא בעצם להתבדרות של היחס חוב-תוצר; ולכן לא חשוב מה יחליטו, אנחנו חושבים שהגירעון, היעד שייקבע בכל אחת מהשנים קדימה, בוודאי אסור לו לעלות על 2.5%. יעד זה מהווה מעין תקרה שעדיין מבטיחה הפחתה מדודה של יחס החוב-תוצר, שהוא אחד הדברים החשובים ביותר ליציבות של הכלכלה הישראלית.

המלצה נוספת שלנו, שפרסמנו אותה גם בדוח בנק ישראל וחזרנו אליה היום, היא לעבור לתקצוב נומינלי, כמו כל המדינות בעולם. בישראל יש כלל הוצאה המחושב ריאלית, עם התאמות מחירים בדיעבד. עושים תקציב, ואחר כך בודקים את הפער בין המחירים בפועל למחירים בעבר, דבר שגורם אי-ודאות רבה. כבר עשר שנים לפחות שהאינפלציה בגובה 2% בממוצע, ולכן אין שום סיבה שלא נעבור לתקצוב נומינלי. חוץ מזה, זה הרבה יותר פשוט. כל מי שניהל פעם תקציב יודע שיותר פשוט לעבוד עם תקציבים נומינליים מאשר עם תקציבים ריאליים. ומעבר לזה, בכלל הנומינלי יש גם מנגנון אנטי-מחזורי. בדרך כלל כאשר יש צמיחה מהירה ומחזור העסקים חיובי, האינפלציה גבוהה. ואם התקציב נומינלי, באופן ריאלי הממשלה תוציא פחות, ואז היא בעצם פועלת בכיוון אנטי-מחזורי. לעומת זאת, בשנה הנוכחית למשל, כשהאינפלציה נמוכה מאוד והמשק לא ממצה את הפוטנציאל שלו, ההוצאות הריאליות של הממשלה יותר גדולות. בכך הממשלה חוברת למדיניות המוניטרית בטיפול במחזורי העסקים, ומורידה קצת את הלחץ ממדיניות הריבית.

מירב ארלוזורוב: נחזור רגע לנושא של נטל המס לפי חמישונים. אנחנו מדברים על הצורך להתאים את עצמנו למה שקורה במדינות ה-OECD, כלומר להגדיל את ההוצאה ולהתאים לכך את ההכנסה. האם מההשוואה הזאת אנחנו למדים שמתבקש להעלות מסים דווקא לחמישונים הנמוכים כי הם משלמים מעט?

פרופ' נתן זוסמן: צריכים לשקול את הכול במסגרת מדיניות הרבה יותר רחבה. נכון שבחמישון התחתון אנחנו רחוקים מה-OECD, אבל מדובר בהכנסות נמוכות מאוד. יש כאן הרבה הכרעות כלכליות פוליטיות שאני לא רוצה לעסוק בהן כאן, בתור נציג של בנק ישראל. אפשר לדבר על החמישון הרביעי, כלומר מעמד הביניים, שבו ההכנסות גבוהות ועדיין נטל המס הישיר נמוך מאוד יחסית למוצע ה-OECD. אם רוצים להידמות ל-OECD באיזשהו פרמטר, אז כאן אנחנו סוטים ממה שעושות רוב מדינות ה-OECD. פטורים רבים שהציעו לבטל, גם הצעות שעלו כאן בכנס וגם הצעות כמו פטור ממס על הפרשות לקרן השתלמות וכן הלאה, משפיעים גם על החמישון הרביעי. כיוון שחלק גדול מהפטורים האלה בעצם חסומים – כלומר יש תקרות מקסימום של הפרשות לקרן השתלמות וכן הלאה – הפטורים ממילא לא קיימים עבור החמישון העליון. אז הורדת הפטורים תתקן יותר בחלק של החמישון הרביעי, שבו יש פער, ופחות בחלק העליון, שבו ההטבות האלה חסומות.

מירב ארלוזורוב: אבל אני בכל זאת עיתונאית ואני רוצה לקרוא לילד בשמו. בפועל, אנחנו מדברים על העלאת הכנסות, זאת אומרת העלאת מסים, במיוחד מסים ישירים, כי שם אנחנו נמוכים. והנתח שבו אפשר להעלות מסים הוא דווקא מעמד הביניים, ולא העשירונים הגבוהים.

פרופ' נתן זוסמן: כאן יש לנו מקום שבו אנחנו יכולים להעלות בלי להיות חריגים בהשוואה ל-OECD.

מירב ארלוזורוב: אני מזמינה את פרופ' אביה ספיבק להגיד כמה מלים.

פרופ' אביה ספיבק: אני חושב שמה שצריך זה פרשנות למצגות. אז אני רוצה להרחיב בכמה נקודות. נקודה אחת היא מה שנקרא במפלגה הרפובליקנית בארצות הברית *starve the beast*, זאת אומרת "הרעב את המפלגת". כלל ההוצאה שהיה כל השנים בעצם הוריד את משקל ההוצאה בתוצר באופן מתמשך. ראינו דבר מאוד חשוב: הממשלה באופן עקבי מורידה את ההוצאות, ואז אנחנו שואלים את עצמנו: מה הכיוון? וזה גם משתקף בדבריו של נתן. אם הממשלה צריכה לעשות כל כך הרבה דברים, ואם היא ממשיכה להוריד את ההוצאות, מאיפה היא תיקח את הכסף? היא לא מסוגלת; השמיכה קצרה מדי. אם יורשה לי להיות פרשן לבנק ישראל, אז בעצם בנק ישראל אומר בזהירות לממשלה: אולי לא תמשיכו בכלל הזה של הורדת ההוצאה? כי באמת אתם לא מסוגלים לעמוד בזה, יש לכם יותר מדי הוצאות.

הנקודה השנייה היא מה שאני מכנה "הצורך לירות במטרה שכל הזמן נעה". זאת אומרת, היה לנו כלל הוצאה של הממשלות הקודמות, עד לפני שלוש שנים; וכלל ההוצאה הזה – שהורכב מנוסחה מסובכת הכוללת פרמטרים רבים – בסוף התכנס לגידול ריאלי של סביב 3.5 אחוזי תוצר בשנה. האוצר ראה שהגענו ל-3.5 אחוזי תוצר, וזה אומר שאנחנו כבר לא במצב של ירידה של ההוצאה הציבורית, ואמרו לא, לא, לא. עכשיו אנחנו משנים את שני הפרמטרים הגדולים של הכלל. במקום לשאוף להגיע ליחס חוב-תוצר של 60%, אנחנו מורידים ל-50%. והתחזית שלי היא שכשנתקרב ל-50%, אז יגידו בואו נוריד את היעד פעם נוספת.

מירב ארלוזורוב: קרן המטבע אמרה לנו שאנחנו לא מגיעים לא ל-50% ולא ל-60%. אם כבר, פנינו כלפי מעלה. אנחנו מתבדרים לגמרי.

פרופ' אביה ספיבק: טוב, קרן המטבע כבודה במקומה מונח. אבל שקרן המטבע תשים אותנו על יד הממוצעים שיש היום, של יחס-חוב תוצר בעולם, שזה סביב 100% – משום שהממשלות היו צריכות לעשות פעולות מאוד מרחיבות, גם בצד המוניטרי וגם בצד הפיסקלי.

מירב ארלוזורוב: הם חוו משבר, אנחנו לא.

פרופ' אביה ספיבק: בסדר, אבל הם עומדים על יחס חוב-תוצר של כ-100%, ואנחנו סביב 65%. צריך לזכור שפרופ' לאה אחדות הציגה את התוואי של משקל החוב בתוצר, שהוא תוואי יורד. חלק מהיציבות הפיסקלית נובעת מזה שהתוואי יורד. אבל לא צריך להתאבד על זה. זאת בעצם הנקודה השנייה שרציתי להעלות כאן. בעצם השאלה הגדולה היא, ואני חושב שאנחנו צריכים להגיע לאיזושהי הכרעה היום, לאן הולכים מבחינת המדיניות הפיסקלית. האם המדיניות הפיסקלית תאפשר לממשלה להשיג כל כך הרבה יעדים? יש פער גדול בין מה שהממשלה רוצה ובין מה שהציבור רוצה. זאת אומרת, הכלל התקציבי הזה שבו ממשיכים לצמצם יבאי לכך שבשנת 2019 ייווצר פער של 1.5 אחוזי תוצר בין התרחיש האופטימלי לפי המלצת ון ליר לבין התרחיש הממשלתי. מדובר בכמעט 20 מיליארד שקל. בכסף הזה אפשר לעשות הרבה מאוד: לטפל בחינוך, בבריאות ואפילו בביטחון. ה-20 מיליארד שקל האלה יחסרו. ולכן אני חושב שהגיע הזמן שאנשים יבינו עד כמה הכללים הטכניים האלה לכאורה, שהם כללי התקציב, בעצם קובעים הכול. זאת אומרת, אם הממשלה מצד אחד אומרת – כפי שטען יאיר לפיד, למשל – אנחנו חברתיים, אנחנו נעשה הכול, אבל מצד שני היא מאמצת כלל שמקטין את הוצאות הממשלה, אז היא סותרת את עצמה באופן יסודי, כי היא בעצם לא מסוגלת. ולכן אני מקווה שמפה, ממכון ון ליר, תצא קריאה: חברים, מספיק. בואו נעבור לכלל הוצאה אחר, יותר נורמלי. ואז הממשלה תוכל להתפנות לטפל בבעיות.

מירב ארלוזורוב: נפתח את הנושאים לדיון. הציגו לנו מצגות שאומרות בואו נגדיל את ההוצאה ונגדיל את ההכנסה בהתאם, כי אנחנו לא רוצים לפתוח את הגירעון. זה נשמע פשוט וקל. האם זה באמת פשוט וקל? האם אפשר להעלות מסים למעמד הביניים?

ח"כ עאידה תומא סלימאן: קודם כול אני רוצה להגיד שאני לא כלכלנית ואני לא טוענת שאני כזאת. אני אתייחס לעניין המדיניות יותר מאשר לעניין של הוצאות הממשלה ממש. כשאני מסתכלת על הגרף אני שואלת: האם אפשר להעלות מסים לחמישון הרביעי? אני חושבת שכדאי לשאול את עצמנו: כמה באמת נמצאים במעמד הביניים? וכמה נמצאים בעשירון העליון? וכמה כסף אפשר להוציא מהם? הרי אנחנו רוצים בסופו של דבר יותר הכנסה. האם באמת אפשר להשיג אותה? אני חושבת שיש לנו בעיה כאשר אנחנו בודקים את מצב העניינים רק ביחס ל-OECD ולא ביחס למה שהיינו רוצים לראות בחברה. האם אנחנו רוצים לראות מעמד ביניים שמנושל

יותר ויותר ומשלם יותר? אנחנו יודעים שהמעמד הזה כל הזמן מאותת מצוקה, והמצב שלו נעשה יותר ויותר גרוע; אז להעמיס עליו עוד מסים? אפילו אם במדינת ישראל נראה כאילו העשירון העליון משלם מסים יותר מה-OECD? בפועל, כמה נמצאים בעשירון הזה? ואם מעלים לעשירון העליון את המסים, אני בטוחה שתהיה הכנסה הרבה יותר גדולה מאשר ממעמד הביניים, שממילא כורע תחת הנטל.

השאלה המהותית היא איזה סוג של חברה אנחנו רוצים לבנות. האם רוצים להגדיל עוד ועוד את הפערים בין העשירון העליון – למרות שהוא משלם קצת יותר מה-OECD והוא קבוצה קטנה במדינה – לבין העשירונים האחרים, או שאנחנו רוצים באמת לסגור פערים, ולנסות באמת להעמיד את מעמד הביניים על הרגליים ולפתור כמה מהבעיות שלו? ועוד לא דיברנו על אלה שלא נמצאים אפילו במעמד הביניים. על כל האנשים שחיים מתחת לקו העוני. מה אפשר לעשות שם? האם המדיניות היא רק לסגור פערים עם ה-OECD או לסגור פערים בתוך המדינה? זאת השאלה המהותית בעיניי.

מירב ארלוזורוב: נשמע כעת את חבר הכנסת רועי פולקמן.

ח"כ רועי פולקמן: אני רק שלושה חודשים פוליטיקאי. ואני אתן שתי תשובות נוראיות של פוליטיקאים. אחת: לא, לא מסים. ושתיים: זו לא השאלה. אני אגיד: לא חושב שצריך להעלות מסים. לא למעמד הביניים ולעשירון העליון, וגם לא לאור הנתונים האלה. ואני אסביר למה: כיוון שהשאלה המרכזית היא לא שאלת גודל הממשלה. אני חושב שזה מחמיץ את הנקודה. השאלה במדינת ישראל היא אפקטיביות הממשלה. מכיוון שהממשלה איננה אפקטיבית, אם נשים עוד מיליארד או עוד 5 מיליארד במשרדי ממשלה, זה ילך למשכורות לא נחוצות, או למנגנונים מנופחים, או למנגנונים של ועדים לצורך העניין, שלפעמים מוצדקים ולפעמים לא. אז בעניין הזה, השורה התחתונה היא שהאתגר המעניין ביותר מבחינתי בכל מה שהוצג כאן היום הוא אתגר האמון. תמיד מביאים לדוגמה את המודל הסקנדינבי. לפני כמה חודשים ביקרתי בשוודיה באיזה פרויקט, והדבר המהותי שם הוא האמון. אבל האמון נוצר קודם לכן, כי יש הרגשה שהמערכת היא אפקטיבית. אם אני נותן כסף ויש תמורה, זה סיפור אחר.

אחד הדברים הראשונים שעשיתי בבדיקה של האפקטיביות של מדיניות הממשלה הוא לברוק את תוכנית ה-4 מיליארד שבוצעה בתקופת יוסי קוצ'יק ולשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה במגזר הערבי. אני עוסק הרבה במדרים. דרך אגב, לא הושקעו 4 מיליארד, כן? כי הרבה מזה לא בוצע.

אבל לא חשוב. הושקעו כ-2 מיליארד או יותר, ובכל הפרמטרים שהוצבו לא הושגו התוצאות. אני יכול לתת גם את הדוגמה של תוכנית החומש ליצוא אתיופיה. בשורה התחתונה אתה שואל: מה התוצאות? ראינו מה יקרה אם נשים עוד 100 מיליון שקל? דוגמאות אחרות: המתמטיקה משתפרת? איכות הבריאות משתפרת? וכו'. לכן, לפני שדנים בגודל הממשלה, שזה דיון נחמד אבל הוא מעט תיאורטי, קודם כול אנחנו צריכים לדון ביכולת של הממשלה לייצר תוצאות מהתשומות האלה. אחר כך נדבר על גודל הממשלה.

מירב ארלוזורוב: אתה צודק לגבי האפקטיביות. ועדיין אתה לא יכול להתעלם מהמספרים שהביאו גם לאה וגם נתן: שיעור ההוצאה בישראל מאוד נמוך. נכון שיש לנו גיבנת של הביטחון, שאגב לא הוזכרה כאן. אז אולי, אולי זו אשליה שאנחנו יכולים להגיע לממוצע ה-OECD, כי בשביל להגיע לשם נצטרך לגבות הרבה מסים, מעל ומעבר ליכולת שלנו בפועל. אבל היום אנחנו הרבה מתחת לממוצע ה-OECD ואפשר לפחות לעשות תנועה כלשהי בכיוון, גם אם לא נגיע עד אליהם.

ח"כ רועי פולקמן: יש פה כלכלנים בכירים מאוד. אני אגיד – ונתן בטח יכול להתייחס לזה, ואני מניח שגם לאה מכירה את זה – גם צורת החישוב מטעה קצת. כי יש נושאים שבחשבוונאות הלאומית בישראל לא מובאים בחשבון בהוצאה הציבורית. למשל כל הסיפור של הטבות המס. זה מיליארדים. יש הטבות מס במיליארדים בחוק לעידוד השקעות הון שלא נחשבות כאן, בחישוב הישראלי...

פרופ' נתן זוסמן: זה יורד מהמס.

ח"כ רועי פולקמן: לא... במדינות אחרות זה נחשב כמענק, ואז זה נכלל בחישוב ההוצאה הציבורית. זה פער של מיליארדים. אז הפערים לעומת ה-OECD גדולים, אבל לא גדולים כמו שחושבים. אני חושב שהעניין המהותי הוא שעכשיו בוודאי צריך להגדיל. שלא תבינו... בשורה התחתונה כל מה שהוצג כאן בהצעה מה לעשות עם הכסף, רובו ככולו נמצא בהסכמים הקואליציוניים. על קצבאות הילדים הייתה הסכמה, על קצבאות הזקנה הייתה הסכמה, על מענקי תעסוקה הייתה הסכמה. על רוב הסעיפים שהוצגו כאן הייתה הסכמה. ואכן, בתקציב הקרוב יהיה גידול בסעיפים האלה. יש תקציבים קואליציוניים והתקיים דיון בשבועיים האחרונים בין ראש הממשלה לשר האוצר על קיצוץ בהסכמים הקואליציוניים. זה עלה לדיון וזה עדיין נמצא על השולחן. אגב, מה שחשוב הוא אכן הפער בין

התכנון להוצאה, לא בהשוואה ל-OECD. כמו שעאידה אמרה, ואני כמובן מסכים, הדיון הוא צמצום פערים ולא צמצום פערים לעומת ה-OECD. מירב ארלוזורוב: יש מי שיטען שהפער בין רעננה לרהט פחות מהותי מהפער בין רעננה לברלין... יש הרבה אנשים שטוענים את זה.

ח"כ רועי פולקמן: אז לא אנחנו. ויש לנו פערים גדולים במישור האידיאולוגי. בדיון הכלכלי אני לא נלחם בנתונים אבל אפשר להילחם בהיבט המקרי: יש פה גם עיוותים בחישובים. הם מקובלים בחשבוונאות הלאומית הישראלית, אבל הם לא מדויקים. אפשר להראות אותם אחרת. הדיון המרכזי הוא הפערים בחברה הישראלית. וכאן הדיון עוסק גם באפקטיביות וגם בחלוקת ההון הפנימית במדינת ישראל. אני חושב שזה עיקר האתגר בתקציב במדינה.

מירב ארלוזורוב: מאיפה הכסף, רועי?

ח"כ רועי פולקמן: אז אני אומר: אחת, יש הסטות. שתיים, הפלאג נאמבר [תוספת לא מתוכננת] הגדול, שהוא זה שמטריד אותי, הוא פלאג נאמבר של הביטחון. זה פער עצום. כי בסיס התקציב ל-2014 היה 52-53 מיליארדים, ועם התוספות זה הגיע ל-58 מיליארד ש"ח. היום אנחנו כבר מדברים על 60 מיליארד ש"ח.

מירב ארלוזורוב: אתה תביא את הכסף לביטחון?

ח"כ רועי פולקמן: זה כרגע עיקר הוויכוח. יש הבדל עצום בין 58 ל-64. בוודאי. זה עיקר המאבק כרגע, גם של שר האוצר הנוכחי.

ח"כ עאידה תומא סלימאן: אני חושבת שצריך לקבל החלטה על כל סדרי העדיפויות. ואם סדר העדיפות נשאר כל הזמן ביטחון על כל מרכיביו אז לא נשנה הרבה. וזה כאשר אנחנו יודעים שאין באמת ביטחון. בוא נראה גם איזה ביטחון. אנחנו מדברים על כבישים להתנחלויות ועל ביטחון להתנחלויות. ההשקעה המסיבית הזאת – אנחנו יודעים שיש פער גדול בין התקציב בשנה שעברה לבין מה שהושקע שם באמת. ההוצאה הייתה כפולה ומכופלת. אישור התקציב ל-2015 יהיה בנובמבר 2015. כלומר ההוצאה כבר נעשתה, ואנחנו נאשר רטרואקטיבית – ונאשר לפי 2014, שהייתה בה חריגה גדולה ככל הסעיפים של תקציב הביטחון. אז בעצם אתם הסכמתם לזה. איך אפשר לנהל תקציב בצורה כזאת?

מירב ארלוזורוב: אני רוצה רגע לכנס את הדיון. אני קצת בתחושה שאנחנו חיים בלה לה לנד. פה מעלים לי מסים צ"ק צ"ק, בלי שום בעיה. אתה מביא לי את הכסף מהביטחון צ"ק צ"ק, בלי שום בעיה. באמת?

ח"כ רועי פולקמן: חסר עוד מרכיב חשוב בדיון הזה: האם מייצרים רפורמות מבניות במשק הישראלי? במקום לשאול ממה אנחנו מקצצים או האם מעלים מסים, אחד האתגרים – ואלו דיונים שהתקיימו בחודש האחרון גם בוועדת הכספים וגם בוועדת הכלכלה – הוא הגברת התחרותיות של הכלכלה הישראלית. הדבר הזה נעשה באמצעות שינויים מבניים, וגם שינויים בתעשייה המסורתית [שמתבטאים] בהעלאת הפריזון. האתגר של הכלכלה הישראלית הוא לא איך להביא עוד 10 מיליארד שקלים. אם יהיה שינוי של עוד 0.2 ביעד הגירעון או לא – חברים, אני לא נתקלתי בשום כלכלן שאמר שיש פה איזה הבדל דרמטי. הדיון החשוב הוא על היכולת להשיג שינויים מבניים בכלכלה הישראלית – לדוגמה משק הגז, יחסי העבודה במשק, רפורמה בדיוור. חברים, אני רק אומר שהדיון הגדול בכלכלה הישראלית הוא לא דיון על עוד 0.2 או 0.4 או יעד הגירעון ויעד האוצר. הדיון הוא על הבעיות המבניות בכלכלה הישראלית, למשל פריזון נמוך מאוד בכלכלה המסורתית ובכל הענפים למעט ההיי טק. גם יחסי העבודה במשק הם אתגר. ויש בעיות מבניות אחרות בפריסה ובחלוקה של ההון. אלה האתגרים. אין פער ענק שצריך לסגור אותו. הדיונים מתנהלים, את תראי שהתקציב יהיה מאוזן.

פרופ' אביה ספיבק: אני רוצה להגיד לרועי שב-12 שנים האחרונות נעשה שינוי מבני עצום במשק הישראלי: הפרטה.

ח"כ עאידה תומא סלימאן: נכון.

פרופ' אביה ספיבק: אתמול בטלוויזיה הייתה סדרה יוצאת מהכלל על כימיקלים לישראל, חברה שמכרו אותה בשני גרוש. מכרו, מכרו, מכרו, מכרו, הפריטו, הפריטו, הפריטו...

מירב ארלוזורוב: לא מכרו אותה בשני גרוש. מכרו אותה במכרו. מי שקנה הפסיד על הקנייה. כואו נדייק בעובדות. הוא מכר אחרי שלוש שנים בהפסד, זה היה... אייזנברג. ארווין אייזנברג מכר לעופר בהפסד, שלוש שנים אחרי שהוא קנה.

פרופ' אביה ספיבק: מירב, אבל את מסכימה אתי שהייתה רפורמה מבנית עצומה במשק הישראלי. התוצאה של הרפורמה המבנית הזאת היא שהרבה יותר אנשים עובדים בשכר נמוך. משפחות של שני מפרנסים נמצאות עכשיו בתוך העוני... בעצם כבר עשינו את השינוי המבני.

ח"כ רועי פולקמן: אתה לא מתכוון לזה ברצינות, אני מקווה. לבוא ולהגיד שזה האתגר המבני במשק? שהייתה הפרטה?

פרופ' אביה ספיבק: היה שינוי... היה שינוי מבני עצום במשק הישראלי, שהוביל על ידי כלל התקציב, הורדת משקל הממשלה במשק מ-50 ל-40 אחוזי תוצר. זה היה השינוי הגדול, יחד עם הפרטה מסיבית של המון דברים.

ח"כ רועי פולקמן: ההפרטה של כמה חברות ממשלתיות? זה הדיון המבני? בוא נסכים שאנחנו לא מסכימים.

פרופ' אביה ספיבק: כבר היה השינוי. והשאלה היא: מה קרה? לאן זה הוביל אותנו? מהן התוצאות?

מירב ארלוזורוב: בואו נחזור לנושא הדיון. אביה, אתה הזכרת ש... לגבי המסים, שלהערכתך יהיה קושי להעלות מסים בגלל שאלת האמון.

פרופ' אביה ספיבק: נכון.

מירב ארלוזורוב: בוא תסביר את זה.

פרופ' אביה ספיבק: קודם כול מסים זה פטנט לא נורמלי. מסים זה ראצ'ט [מנגנון אל-חזור]. למה זה ראצ'ט? כי לפני 12 שנה שיעור המסים בתוצר היה גבוה באיזה 8%-10% והכל היה בסדר. המשק הישראלי עבד, כל האנשים עבדו וכן הלאה. עכשיו כשרוצים לחזור קצת אחורה למה שהיה, אומרים: אי-אפשר. אתה מוריד מסים, אתה לא יכול לחזור – אין מה לעשות. תסתכלו מה היה. היו הרבה מסים, היו הרבה הוצאות, לא היה נורא. זה נכון שאנחנו צריכים שהממשלה תהיה יעילה. זה נכון שתוספת המסים לא צריכה ללכת לבזבז, כל זה נכון. וגם לאה דיברה על זה. מאוד קשה כעת להעלות מסים בחזרה. זאת עובדה. וכדי להעלות מסים בחזרה, באמת צריכים לרכוש עוד פעם את אמון הציבור. אין מה לעשות. אבל העובדה החשובה היא שהציבור כן רוצה שהממשלה תפתור לו בעיות. זאת הנקודה היסודית. הציבור רוצה שהממשלה תפתור לו את בעיית הדיור, גם אם בשביל זה הממשלה צריכה להוציא כסף. הציבור רוצה שהממשלה תקצר לו את התורים בביראות: בן אדם צריך ניתוח והוא צריך לחכות שלושה-ארבעה חודשים. זה לא הגיוני. וכן הלאה, וכן הלאה. זאת אומרת, לציבור יש תביעות לממשלה לשיפור השירות.

מירב ארלוזורוב: אבל הציבור יהיה מוכן לשלם עבור זה?

פרופ' אביה ספיבק: זה בדיוק המלכוד. ברגע שהציבור יראה – וזה בדיוק מה שלא הציעה – שמול תוספת הכסף יש לו תוספת של שירות והוא יראה את הקשר, אז האמון ילך ויגדל. וחלק מהעניין בסקנדינביה, דרך אגב, זה שקיפות מאוד גדולה.

מירב ארלוזורוב: בממשלות שמתנהלות ממש טוב.

ח"כ רועי פולקמן: נכון, כי הן לא מתחלפות פעם בשנה וחצי.

מירב ארלוזורוב: כשהציבור יודע שהוא משלם שקל מס וחוזרים אליו 80 [אגורות] כשירותים, אז הוא משלם מסים. איפה זה קורה בישראל?

ח"כ רועי פולקמן: אני רוצה לתת לכם דוגמה: בירושלים, כשהתחילו את הרכבת הקלה קיצצו מקומות חניה במרכז העיר. אני עבדתי עם ראש העיר כמה שנים ונתקלנו בזה הרבה. אין תחבורה ציבורית, אין רשת יעילה של אוטובוסים, רשת הרכבות זה רכבת אחת של קו אחד שכולם צריכים להגיע אליה. אבל בינתיים, חמש שנים לפני כן, הורידו את כל החניות במרכז העיר. הרגו את העסקים במרכז העיר ועשו את החיים של הירושלמים בלתי נסבלים. אז השיטה היא קודם כול להגיד נלך לכיוון. כי הטענה האידיאולוגית הייתה: צריך לעודד תחבורה ציבורית. אז ברור שאנחנו מסכימים. אבל המהלך הוא לא כזה... החברה הישראלית לא שם. הייתה מחאה ב-2011. הייתי בשימועים של ועדת טרכטנברג. השימועים, למי שזוכר, התקיימו בחדר הזה. באנו להציג. היינו מחברי המחאה. המחאה החברתית הייתה כי הציבור לא מסכים לדבר הזה. מעמד הביניים לא יסכים להעלות מסים כדי שיגידו לו: כן, נעלה לך מסים, תשרת במילואים, ובסוף תקבל גם יותר שירות. הייתה כאן מחאה חברתית, חברים. הוא לא מסכים והוא לא יסכים.

פרופ' אביה ספיבק: לפי הנתונים של המכון לדמוקרטיה, הוא כן מסכים.

ח"כ רועי פולקמן: אז אנחנו חלוקים עוד פעם. מכיוון שעסקתי הרבה במחקרים סטטיסטיים ובסקרים, [אני יודע ש]אפשר לעשות את זה בכל מיני צורות. הציבור הישראלי יצא למחאה חברתית. הוא לא יסכים להגיד אוטומטית חבר'ה, אין בעיה.

דובר 1: אם היית שואל את אנשי המחאה: מה המס הממוצע שאתם משלמים? אנשי החמישון הרביעי לא היו מאמינים שהמס הממוצע הוא 16%. הם היו אומרים שהם משלמים 40%-50% ו-60%.

ח"כ רועי פולקמן: 16% זה רק המס הישיר. אבל יש לנו מסים עקיפים.

פרופ' נתן זוסמן: אתה רוצה להוריד את המסים העקיפים ולהגדיל את המסים הישירים?

ח"כ רועי פולקמן: לא, זה דיון אחר. על הכסף, חברים, המחלוקת היא לא כל כך גדולה. המחלוקת היא על סדר העדיפויות. האמירה שלנו הציבורית –

ואני חייב לומר לכם, להבנתי יש על זה הסכמה מאוד רחבה – היא חוצה קואליציה ואופוזיציה בכנסת ישראל. הצעתי היא שקודם כול נדרשים תיקונים מבניים בכלכלה הישראלית, נדרשות רפורמות בבנקאות, בביטוח, בדיוור, בבריאות – חלקן רפורמות שיכניסו כסף ולא יעלו כסף למשק הישראלי. מזה צריך להתחיל. צריך לעשות מהלך אמיץ של בניית אמון. איך מעלים [מסים], איך מכניסים עוד מגזרים למעגל העבודה, שזה קשור להעלאת הפריון. ברור שהשאיפה היא להגיע למקום שבו אנחנו דומים לאחרים... בעניין הזה. אני לא חולק אידיאולוגית על הרעיון שצריך להעלות את ההכנסות כדי שתהיה ממשלה גדולה. אבל מעשית אנחנו לא שם.

מירב ארלוזורוב: נתן, רציתי לשאול שאלה כלכלית: הגדלת הממשלה והעלאת המסים, מה זה צפוי לעשות לצמיחה?

פרופ' נתן זוסמן: זה באמת חשוב מאוד... ואני מסכים שהיעילות היא חשובה. וחשוב לאן הכסף הולך. מובן שאם מעלים מסים ולא עושים אתם כלום, כלומר לוקחים את הכסף ושורפים אותו, זה לא הגיוני. אבל עדיין, כמו שאנחנו רואים את זה – וזה מתחבר לשאלת הפריון שעסקנו בה בהרחבה בשנים האחרונות בבנק ישראל, פרסמנו על זה הרבה – חלק מהעלייה בפריון מגיע משיפור התחרות, מהסרת חסמים וגם מהשקעת משאבים. תחרות כשלעצמה היא טובה, היא מביאה ליותר יעילות בהקצאת המשאבים במשק. אבל יש מקומות שצריך גם להשקיע משאבים כדי לחולל את הצמיחה.

אחד הדברים שצריכים להשקיע בהם, ועל זה אני חושב שאין שום חולק, זה בנושא של החינוך. ובאמת היו שיפורים בעניין הזה בשנים האחרונות. אבל עדיין אנחנו מפגרים בנושא של ההוצאה לחינוך פֶּר תלמיד. פשוט יש לנו המון ילדים. אבל צריך להבין שיש לנו הרבה ילדים וצריך להוציא יותר לחינוך כאחוז מהתוצר, כדי שפר ילד נהיה אותו הדבר. אז בחינוך, אנחנו חושבים שצריך להוציא יותר.

תיארנו גם תת-השקעה בתשתיות – ואני מסכים עם רועי, גם אני ירושלמי שחי את הרכבת הקלה ואת התלאות שלה: אם אני מסתכל למשל על השקעה בתשתיות, אז גם כאן חשוב מאוד שהפרויקטים יבוצעו ביעילות ובמהירות. אבל כל הדברים האלה בסופו של דבר עולים כסף. צריך להביא כסף לפרויקט, גם אם אני מסכים שצריך לעשות אותו ביעילות. חלק מהעיתובים בפרויקטים של תשתיות, וגם על זה כתבנו בדוח בנק ישראל, מתקשר למגבלת ההוצאה. כאשר אתה עובד תחת מגבלת הוצאה, יש תמיד

איזו הוצאה רחופה אחרת, ביטחונית או כל דבר אחר, לפי צו השעה. אין דבר קל יותר למשרד האוצר מאשר לעצור פרויקטים של תשתיות, לעכב אותם, כי השפעתם ארוכת טווח.

מירב ארלוזורוב: זה לא כל כך נכון בשנים האחרונות. השקיעו המון ולא ממש עצרו.

פרופ' נתן זוסמן: משקיעים הרבה. אבל שוב, עשינו ניתוח. זו כרית הספיגה, זה המקום שבו אתה דוחה את הפרויקט. אז חלק מזה הוא ניהול של הפרויקט, וחלק מזה הוא באמת כרית ביטחון להוצאות. ועל פי הניתוח שלנו כלל ההוצאה מתוח מאוד. כלומר, ברגע שקורה משהו פתאומי, מה שנפגע בדרך כלל זה ההשקעות. וההשקעות האלה הן דווקא ממחוללי הצמיחה. ולכן, אם היריעה קצרה מאוד, ואפילו אם הממשלה נבחרה תחת הדגל של שיפור היעילות וכיוצא בזה, אז אפשר להרחיב קצת את היריעה. לא מדובר פה על מהפכות. כאן אני חולק עליך, רועי. כתבת לי: מה זה 10 מיליארד שקלים? בסופו של דבר, ואתה תראה את זה כשתשב בוועדות בכנסת, כל שקל הוא משמעותי וחשוב. הכסף השולי הזה, לאן הוא הולך ומה הוא עושה, זה מאוד חשוב.

מירב ארלוזורוב: העלאת ההוצאה מול העלאת המסים, בסך הכול זה יתרום להערכתכם לצמיחה?

פרופ' נתן זוסמן: אם ההוצאה הולכת למה שאנחנו קוראים מחוללי צמיחה, אז בנטו הדבר הזה תורם לצמיחה – בהנחה שהמסים נגבים בצורה לא מעוותת. כי יש מסים שמעוותים יותר ומסים שמעוותים פחות. אם משקיעים את הכסף בהוצאות שנותנות מקסימום צמיחה, אז המנגנון הזה בהחלט מאפשר צמיחה. עכשיו לגבי עיוותים של מסים. אני חושב שיש הסכמה די רחבה אצל כלכלנים לפחות: מס חברות זה מס שמעבר לשיעורים מסוימים הוא פוגע במשק. כלומר, חברות יכולות לקחת את העסקים שלהן ולהעביר אותם למקומות אחרים. המחקרים מראים שזה מס שאם מעלים אותו לרמות גבוהות, הוא עשוי לפגוע בצמיחה.

ח"כ עאידה תומא סלימאן: בטענה הזאת הם כבר כמעט לא משלמים מסים. 2%? 3%?

פרופ' נתן זוסמן: מס החברות שלנו הוא לא מאוד נמוך. זה נכון שיש חברות שמקבלות פטורים. ופה אני חוזר לעניין הפטורים שדיברנו עליו, ונשים אותו בצד.

ח"כ עאידה תומא סלימאן: מעניין כמה חברות מקבלות פטורים, ומה השווי של ההטבה.

מירב ארלוזורוב: אתם בעד הביטול של חוק עידוד השקעות הון?
פרופ' נתן זוסמן: תני לי לגמור לגבי מס הכנסה. במחקר יש דעות לכאן ולכאן. יש אנשים שטוענים שהגמישויות הן מאוד גבוהות. למשל, שברגע שמעלים למישהו את מס ההכנסה באחוז, אז הוא יוצא חצי שעה קודם מהעבודה, כי העבודה כבר פחות משתלמת. ויש כאלה שטוענים שאם מעלים את מס ההכנסה בחצי אחוז, העובד לא ישנה בהרבה את הרגלי העבודה שלו. לא בגלל זה יתאמץ פחות. אבל אלה דברים שהם בוויכוח. גם לגבי מסים עקיפים. המס העקיף האחיד הוא הרבה פחות מעוות מאשר מס עקיף דיפרנציאלי.

מירב ארלוזורוב: מע"מ, אתה מתכוון.
פרופ' נתן זוסמן: מע"מ, כן. ככל שהמע"מ אחיד, הוא פחות מעוות.
ח"כ עאידה תומא סלימאן: מעניין אותי. אתה אומר שמע"מ, אף על פי שהוא לא דיפרנציאלי הוא פחות מעוות. איך?

פרופ' נתן זוסמן: אני אתן דוגמה. ברגע שאת נותנת פטור על מרכיב מסוים או על חלק מסוים מסל הצריכה, אנשים מסיטים את התצרוכת לאותם מוצרים. אבל ההסטות האלה הן לא בהכרח מה שאנשים היו רוצים לעשות.

ח"כ עאידה תומא סלימאן: ואם משלמים יותר מע"מ על דברים שנחשבים מותרות, למשל על רכבים?

פרופ' נתן זוסמן: זה לא מע"מ. יש מס על רכב, זה סיפור אחר.
ח"כ עאידה תומא סלימאן: טוב, נתתי אולי דוגמה לא טובה. אני מתכוונת למע"מ גבוה יותר לא על הדברים הבסיסיים הנחוצים לכלל בני האדם, לא על לחם וחלב. על טלוויזיות, למשל. איך זה מעוות אם העשירים ישלמו יותר מע"מ כי יש להם אפשרות לקנות את הדברים האלה?

פרופ' נתן זוסמן: אם למשל ניתן פטור על מוצרים בפיקוח – כמו שמוצע – אז מבחינה כספית, רוב ההטבה תגיע לעשירונים הגבוהים. אם זה עולה מיליארד שקלים, חלק גדול מהמיליארד שקלים האלה ילך לעשירים... כי כולנו צורכים, גם המעמדות היותר גבוהים, חלק מהמוצרים האלה. וכיוון שהם צורכים הרבה יותר והם הרבה יותר מאשר המעמד העני, רוב ההטבה, או חלק ניכר מההטבה בכסף, הולכת אליהם... אם הממשלה החליטה להוציא מיליארד שקל, חלק ניכר מההטבה הזאת תגיע בסופו של דבר

לצרכנים שלא זקוקים לה. עדיף לקחת את המיליארד שקלים האלה ולתת אותם ישירות לטיפול בבעיית העוני. לא דרך סל שכל מיני אנשים צורכים ואחר כך מתווכחים על שמנת כזאת או אחרת, גבינה כזאת או אחרת. **מירב ארלוזורוב:** רגע, נתן, לא ענית לשאלתי על חוק עידוד השקעות הון – האם זה פטור מזיק וצריך לוותר עליו?

פרופ' נתן זוסמן: צריך לשקול את כל הפטורים האלה אחד אחד. הייתה ועדה של יעל אנדרון באוצר, שהסתכלה על הדברים האלה. צריך לראות בעצם לאן הולכות ההטבות. האם הן הולכות להון? לתעסוקה? יש הרבה שאלות. **מירב ארלוזורוב:** תשובה לא קיבלנו...

ח"כ רועי פולקמן: אני לפחות הייתי תלמיד של אבי בן בסט שעשה על זה הרבה מחקרים וראה בפריפריה השפעות מזיקות מאוד של החוק... **מירב ארלוזורוב:** חברים, עשר דקות של שאלות. בבקשה.

דובר (יובל מזר מחטיבת המחקר של בנק ישראל): קודם כול לגבי הגרף של מסים ישירים על העשירונים השונים. אם היינו מראים גם את הגרף המקביל, של המיסוי עקיף, אז הייתם רואים שהוא פשוט תמונת מראה של הגרף של המיסוי הישיר. זאת אומרת שהמיסוי העקיף הוא מאוד גבוה לחמישון התחתון ומאוד נמוך לחמישון העליון. כשמחברים את שניהם רואים את ה"סמיילי". והסמיילי אומר שאנחנו ממסים מאוד את החמישון התחתון וממסים מאוד את החמישון העליון. ומי שאנחנו ממסים מעט יחסית זה האמצע.

מירב ארלוזורוב: נשארנו עם מעמד הביניים שממוסה פחות. **דובר (יובל מזר):** כן. אוקיי, זה דבר ראשון. דבר שני, הנושא של האפקטיביות שדיברת עליו וכן הלאה. אז קל לדבר בנפנופי ידיים. אבל מבחינת נתונים, ובבנק ישראל אנחנו עובדים כל הזמן עם נתונים, אני לא מכיר נתון שבו ממשלת ישראל או העובד במגזר הציבורי פחות יעיל ממקבילו במגזר הציבור במדינות ה-OECD. וקל וחומר כשאתה לוקח את הנתון שאנחנו מכירים, שהפריון הממוצע לעובד בישראל בכלל נמוך ב-15% יחסית ל-OECD, אז רועי, אתה אומר שבמגזר הציבורי הוא עוד יותר נמוך?

מירב ארלוזורוב: 25% פחות. **ח"כ רועי פולקמן:** אתה מוזמן לראות את נתוני הבנק העולמי על שורה של סוגיות. שלא נדבר על עולם התכנון והבנייה בישראל, על מערכת המשפט בישראל. אתה מוזמן לראות את נתוני הבנק העולמי במדד התחרותיות, ה"גלובל

קומפטיטיבנס אינדקס", ותראה כמה נמוך ישראל נמצאת באפקטיביות של השירות הציבורי. זה מדהים שאתה אומר את זה. אתה עובר בבנק ישראל? מוזמן לראות את זה. חבר'ה, מערכת התכנון והבנייה בישראל, היא יעילה?

דובר 2: לא. ייבשו אותה.

דובר (יובל מזר): רגע, יש הבדל בין תפוקות לבין יעילות. יעילות זה בהשוואה לכמה מכניסים פנימה. ברור שמערכת הבריאות יכולה להשיג יותר תפוקות אם יוסיפו משאבים.

ח"כ רועי פולקמן: ממש לא. יעילות זה בתוצאות. כמה זמן לוקח לקבל שירות? איזה שירות אתה מקבל? כמה זמן לוקח לקבל רישיון עסק? – לעומת מדינות ה-OECD. אנחנו יושבים כל היום עם התעשיינים בוועדות הכנסת, כל מחוללי הצמיחה שתוצו. זה האי-אפקטיביות: רגולציה שמתארכת, שינוי של החלטות, זמן רישיונות, גז טבעי. חמש שנים שלא מעבירים צינורות גז למפעלים בישראל. חמש שנים שמדברים על בניית תשתית גז. זה נזק עצום לכלכלה. עזבו רגע את הדיון הגדול על המיסוי, שזה כמובן דיון חשוב. זה לא הדיון שלנו היום. יושבים התעשיינים ומספרים שלא זורם גז. אז היעילות של המערכת הציבורית בישראל נמוכה. כל הנתונים מראים את זה. אפשר לדבר על בעיית המימון שלה, זו לא האשמה. אבל להגיד שהיעילות של המגזר הציבורי טובה?!

פרופ' נתן זוסמן: אף אחד לא מתווכח על זה שצריך להקטין את נטל הרגולציה ולהגדיל את התחרות.

ח"כ רועי פולקמן: נראה לי שיש פה הרבה שמתווכחים על זה.

פרופ' נתן זוסמן: אני לא חושב. אבל בוא ניקח למשל את הגז. גם אנחנו שמענו את התעשיינים, שמענו את אותו הדבר גם לפני שנה ושנה וחצי. אז מה הסיפור שלהם? יש רגולציה – שקטונתי מלהגיד אם היא נכונה או לא – בעניין של בטיחות, של חיבור של גז לעומת דלקים אחרים. קטונתי מלהיכנס לשיקולי הבטיחות פה – למה צריך רגולציה כזאת או אחרת לגז, שהיא שונה מדבר אחר. אבל במשרד האנרגיה יש מהנדס אחד – בטח סיפרו לך את זה – שהוא היחיד שמוסמך לתת אישורים. והוא בא לאיזה אירוע עם התעשיינים, כולו נוטף זיעה מרוב עבודה. הוא עובר יומם וליל והוא באמת בא כולו עם רצון טוב. שאלנו אותו: מה הבעיה? הוא אומר, אין תקציב לשכור עוד אחד שייתן את האישור...

מירב ארלוזורוב: נתן, במשרד האנרגיה אין מקום בתקציב לעוד תקן?

פרופ' נתן זוסמן: זה מה שהוא אמר לנו...

מירב ארלוזורוב: זה ניהול רע. אי-אפשר להעביר תקן בגלל הקיבעונות בהסכמי העבודה.

דובר (יובל מזר): ברשותך, עוד דבר אחרון: אני רוצה להתייחס לשקף שכל הזמן חוזר ומראה את ישראל בצד שמאל של ההוצאה האזרחית. מבחינת ההוצאה האזרחית, אנחנו בערך 10 אחוזי תוצר פחות מממוצע ה-OECD, שזה סדר גודל של 120 מיליארד שקל. זה לא כסף קטן, זה הרבה כסף. ולפי כלל ההוצאה, אם לא ניגע בכלום, אנחנו נישאר שם. כלל ההוצאה אומר גידול ריאלי של 3% בהוצאות. זה אומר תן לטייס [האוטומטין] לעבוד, אל תיגע בכלום. זה הגידול הריאלי ב-3%. זה אומר שכל רפורמה שאתה רוצה להכניס, כל השקעה נוספת בבריאות, כל השקעה נוספת בתשתיות, כל השקעה נוספת בחינוך, צריכה לבוא על חשבון משהו אחר. זה כלל שמקבע אותנו בהוצאה הנוכחית עם פער גדול מאוד לעומת מדינות אחרות.

דובר 3: חבר הכנסת פולקמן אמר קודם שהיעילות של המגזר הציבורי בישראל מאוד נמוכה. אני מציע לך לבדוק את המקרה של משרד החינוך, שאין ספק שהוא אחד ממנופי הצמיחה הכי גבוהים שיש בכל מדינה בעולם. 80% מהעשייה, "התוצר" נקרא לזה, של משרד החינוך, לא מבוצע על ידי משרד החינוך עצמו אלא על ידי חברות פרטיות. 56% מתוכו, אגב, על ידי חברה אחת, שזה כבר סיפור אחר. קצת מוזר, בוא נגדיר את זה ככה. התקציבים של משרד החינוך מועברים אליהם, אל הגורמים האחרים. ושם בעצם נמדרת היעילות.

מירב ארלוזורוב: מי החברה הזאת?

דובר 3: חברה "מרמנת". אז אלה הנתונים, אני לא אומר סתם. אני לא אקום ככה ואביך את עצמי. אתה מוזמן לבדוק את העניין הזה.

מירב ארלוזורוב: אוקיי, מה אנחנו רוצים לומר בזה?

דובר 3: שצריך להבין שלדבר על יעילות של מגזר ציבורי זה לדבר גם על ההפרטה הזאת. וזה לא רק כ"ל, זה גם משרד החינוך בעצמו וכל העשייה שלו. אנחנו מדברים על הפרטה ועל שינוי מבני, לא משהו שהוא רק הפרטה של חברה אחת כמו שחבר הכנסת פולקמן הציג זאת.

מירב ארלוזורוב: למה יעילות זה הפרטה?

ח"כ רועי פולקמן: אני עומד בראש השדולה לאיכות השירות הציבורי בכנסת, ואנחנו עושים כנס בסוף החודש בנושא הרפורמה. אני מלווה את הרפורמה בשירות הציבורי. כשאני אומר רפורמה, אין שום קשר להפרטה. לא אמרתי מילה אחת בעד הפרטה. אתה יודע שהיום לקלוט עובד בשירות הציבורי

בישראל, הליך המכרז לוקח תשעה חודשים. ומערך המכרזים הפנימיים והחיצוניים הוא כזה שאי-אפשר לקלוט עובדים. זו אחת הסיבות שהלכו להפרטה. עבדתי בעירייה, ואני עובד עם שר אוצר שמספר את התלאות הבלתי אפשריות שהוא עבר במשרד התקשורת כדי לעשות רפורמה. כיוון שאי-אפשר לקלוט עובדים, אנשים טובים לא יכולים להגיע למערכת. אחוז התחלופה בשירות הציבורי בישראל נמוך באופן דרמטי ממדינות ה-OECD.

מירב ארלוזורוב: התשובה האמתית היא שאנחנו לא יודעים מה שיעור התחלופה של העובדים במגזר הציבורי, כי לנציבות שירות המדינה אין מושג.

ח"כ עאידה תומא סלימאן: כן, זה נכון. הגיע הזמן שבאמת נודה בזה. מה שהוא אומר זה נכון. כמעט כל תקן חדש שרוצים... שחייבים להכניס אותו, בתקופה האחרונה, זה על ידי חברות כוח אדם. תלך לבדוק, בכל משרדי הממשלה, בבריאות ובחינוך, באוצר אצלכם... ואי-אפשר להתעלם ולהגיד ההפרטה לא נעשתה ואחר כך לבוא ולדחות על הסף.

ח"כ רועי פולקמן: לא, אבל יש פה קפיצת מחשבה. לא אמרתי שום דבר בעד או נגד הפרטה. אמרתי משהו על אפקטיביות ועל מבחן התוצאה. אחת הסיבות להפרטה בכוח האדם היא שהיום מערכת ההעסקה בשירות הציבורי היא בלתי אפשרית. אני לא אומר שהפתרון האידיאולוגי הוא הפרטה. אני הייתי שותף למאבק של עובדי הקבלן ושל הקליטה במוסדות האקדמיים. אני מאמין שצריך לקלוט עובדי קבלן כעובדים מן השורה, ודאי. זה לא דיון אידיאולוגי על הפרטה. גם לא לזה התכוונתי. אמרתי שיש מבנה בעייתי, גם בשוק העבודה הישראלי. שכדי להביא תוצאות חובה לעשות שינוי היום במשרדים הממשלתיים. ואני יושב היום עם מטה הרפורמה, אני כבר זמן מה מלווה את הדבר הזה, זה בלתי אפשרי. אני חלק ממערך תוכניות הצוערים לשירות הציבורי, הייתי רכז אקדמי של "עתידים", אני מלווה את הדור הזה. דור צעיר שרוצה להשתלב בשירות הציבורי במדינת ישראל, והוא לא יכול. אני חבר בארגון שנקרא "מעש" לצעירים לשירות הציבורי. אי-אפשר היום להגיע לשירות הציבורי. התחלופה היא אפסית. אי-אפשר לדעת כמה אתה מרוויח, כי כשאתה נכנס למכרזים של שירות המדינה אתה מקבל כל מיני קודים שלא מאפשרים לך לדעת כמה תרוויח אחרי שיקלטו אותך. זמן המיון הוא עצום, המכרזים תפורים. האי-יעילות שאני מדבר עליה היא מבנית והיא עמוקה. היא לא קשורה להפרטה. גם הבנקים והריכוזיות לא קשורים להפרטה.

ח"כ עאידה תומא סלימאן: אוקיי, אז מה הפתרון?

פרופ' אביה ספיבק: תשמע, צריך לתקן את מה שאתה אומר. אין מה לדבר... אם אתה שואל אותי על העניין של האי-אמון של הציבור, זה בגלל שהממשלה לא עובדת. ואחת הסיבות שהממשלה לא עובדת זה הדברים האלה. ואם תצליח לתקן, תבוא עליך הברכה. אנחנו נמחא לך כפיים.

מירב ארלוזורוב: חברים, הדיון מרתק, וברור שלא נגיע להסכמה כאן הערב. אני מודה לכולכם, מודה לחברי הפנל – הוויכוח יימשך.

הופיעו בסדרת מחקרי מדיניות

1. האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל 1970–2003
מאת: טלי קריסטל ינון כהן גיא מונדלק
2. אי-השוויון בחלוקת ההכנסות של משקי הבית של השכירים בישראל
1967–2003
מאת: יצחק ספורטא סאלם אבו זאיד דותן לשם
3. האבטלה בישראל: מבט ארוך טווח וצעדי מדיניות אפשריים
מאת: נטליה פרסמן אריה ארנון
4. העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית
מאת: דניאל גוטליב
5. עולם הפנסיה החדש: אחרי המפץ של 2003
מאת: רמי יוסף אביה ספיבק
6. עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית-כדואית: מבט השוואתי
מאת: סלימאן אבו-כדר דניאל גוטליב
7. מקורות ההכנסה של עובדים שכירים בישראל
מאת: טלי קריסטל ינון כהן גיא מונדלק
8. מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש-עשרה שנות רפורמה
מאת: לאה אחדות אביה ספיבק
9. הדינמיקה של אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ותיקים 1986–2002
מאת: אריה שרמן ליאון זולוטוי
10. האם מצטמצמים הפערים בחינוך?
מאת: יעקב גלבוע
11. כיצד הצמיחה והשינוי באי-שוויון משפיעים על העניים: ישראל בין 1990 ל-2006
מאת: יוסף דויטש ז'ק סילבר
12. מענק האיוון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות?
מאת: טל שחור
13. תקציב הממשלה החדשה: הצעת התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים
מאת: לאה אחדות מישל סטרבצ'נסקי אביה ספיבק

14. שיקולים פוליטיים בהקצאת מענקים לרשויות המקומיות בישראל
מאת: עמיר שוסטר
15. מבט אל המשבר הכלכלי: פרספקטיבה ישראלית ובינלאומית
מאת: לאה אחדות אריה ארנון מישל סטרבצ'נסקי אביה ספיבק
16. השפעת הבעלות הממשלתית על ביצועיהן של קבוצות הבנקים הגדולות בישראל
מאת: עמנואל ברנע
17. תשואה מהשכלה: אי-שוויון בין קבוצות אוכלוסייה
מאת: יעל מלצר
18. תקציב המדינה לשנת 2015: הכנס החמישי של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים
19. הקצאת מקורות למימון סל הבריאות: בחינה מחדש של נוסחת הקפיטציה הוספתם של משתנים חברתיים-כלכליים כמתאמי סיכון
מאת: לאה אחדות עמיר שמואלי
20. פרופיל ההוצאה על בריאות לפי גיל בישראל ובמדינות OECD
מאת: לאה אחדות גבי בן נון ערן פוליצר